

SOMMARIO

PARTE PRIMA

DOTTRINA

	<i>pag.</i>
ANTONIO JANNARELLI, <i>Mercato e concorrenza nella nuova PAC: un cantiere aperto su un futuro incerto</i>	453

RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

GIULIA DE LUCA, <i>La lealtà delle informazioni fornite ai consumatori sugli alimenti nel quadro della disciplina europea sulle pratiche commerciali sleali business to consumer. Alcuni profili di incertezza</i>	505
--	-----

OSSERVATORIO ITALIANO EUROPEO E INTERNAZIONALE

SILVIA BOLOGNINI, <i>L'impiego in agricoltura delle tecniche di miglioramento genetico di ultima generazione: tallone di Achille della strategia «dal produttore al consumatore»</i>	544
NICOLA LUCIFERO, <i>La disciplina della Golden Power nel settore agroalimentare: linee evolutive, problemi interpretativi e applicazione pratica</i>	569
GEORG MIRIBUNG, <i>Il benessere animale: prospettive di diritto comparato</i>	592

PARTE SECONDA

GIURISPRUDENZA

GIULIA DE LUCA, <i>Il sistema di indennità Natura 2000 al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione europea</i>	247
(in <i>Appendice</i>) sentenza della Corte di giustizia – Sez. III – 27 gennaio 2022	275

SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

MARCO GJOMARKAJ, <i>Riflessioni a margine di una recente sentenza della Corte di giustizia: pagamento unico per superficie determinata e mutamento di destinazione del fondo rustico</i>	301
--	-----

Allegato al presente fascicolo:

CENTO ANNI DI VITA DELLA RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO

UNA BREVE ANTOLOGIA PER RIFLETTERE SUL FUTURO

“Antologia” proposta da Marco Goldoni, Eleonora Sirsi, Giuliana Strambi, Mariagrazia Alabrese, Eloisa Cristiani, Simone Matteoli

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

(il numero indica la pagina)

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

Sez. III, 27 gennaio 2022 (*Sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR*), 275.

Sez. VI, 16 dicembre 2021 (*Pagamento unico per superficie*), 291.

DOTTRINA

PARTE PRIMA

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO

D O T T R I N A

ANTONIO JANNARELLI

MERCATO E CONCORRENZA NELLA NUOVA PAC: UN CANTIERE APERTO SU UN FUTURO INCERTO

ABSTRACT

Il saggio analizza le recenti modifiche sulla disciplina della concorrenza sui mercati agricoli contenute nel reg. 2117 del 2021. La riforma è intervenuta in un momento storico in cui alla congiuntura legata all'epidemia da Covid-19 si è aggiunto l'avvio del vasto programma diretto a perseguire la neutralità climatica e la sostenibilità. Tutto ciò sta incidendo sugli indirizzi da adottare in materia di concorrenza, in quanto il modello c.d. monocentrico appare inadeguato. In questo contesto, il saggio ripercorre criticamente l'evoluzione della disciplina della concorrenza nel settore agricolo e illustra le motivazioni con cui la Commissione, in controtendenza, sta cercando da tempo di ridimensionare l'eccezionalismo agricolo negando, di fatto, il primato della PAC. Primato che, viceversa, va conservato e promosso con misure innovative che tengano conto, nel contesto della sostenibilità, degli obiettivi della *food security* e della *food sovereignty* tornati al centro dell'attenzione anche nell'Unione europea.

The essay analyzes the recent changes on the regulation of competition on agricultural markets contained in the reg. 2117 of 2021. The reform took place at a historical moment in which the launch of the vast program aimed at pursuing climate neutrality and sustainability was added to the situation linked to the Covid-19 epidemic. All this is affecting the guidelines to be adopted in the field of competition, as the so-called model monocentric appears inadequate. In this context, the essay critically traces the evolution of the discipline of competition in the agricultural sector and illustrates the reasons with which the Commission, in contrast to the trend, has long been trying to downsize agricultural exceptionalism, denying, in fact, the primacy of the CAP. This primacy, on the other hand, must be preserved and promoted with

innovative measures that take into account, in the context of sustainability, the objectives of food security and food sovereignty which have returned to the center of attention also in the European Union.

PAROLE CHIAVE: PAC - Mercato – Concorrenza.

KEYWORDS: *Cap – Market – Competition.*

SOMMARIO: 1. La *competition law* tra emergenze congiunturali e le sfide strategiche del *climate change*. – 2. La “sostenibilità” nella politica della concorrenza e nella PAC: considerazioni introduttive – 3. La disciplina della concorrenza nelle evoluzioni della PAC dal reg. n. 1308/2013 al reg. n. 2116 del 2021: un breve *excursus*. – 4. Mercati agricoli e concorrenza nel recente reg. n. 2117 del 2 dicembre 2021. – 5. Considerazioni finali.

1. La recente riforma dei regolamenti nn. 1305, 1306 e 1308 del 2013, introdotta nel dicembre 2021¹, segna indubbiamente un complessivo mutamento di passo della politica agricola europea. Più di quanto possa a prima vista ritenersi, essa non solo (e non tanto) riflette l'evoluzione di un indirizzo di politica economica ben più risalente, favorevole al recupero del libero funzionamento dei mercati agricoli, a partire dal venir meno di aiuti nella fissazione dei prezzi dei prodotti agricoli, ma registra, altresì, non senza intrinseche tensioni, le incisive correzioni imposte dal diverso e ben più generale clima politico sociale emerso negli ultimi anni anche nel vecchio Continente. Clima, su cui hanno inciso in misura tra loro sinergica da un lato le pressanti problematiche legate alla pandemia da Covid-19 e ai riflessi che questa ha portato sullo sviluppo dell'intera economia europea e, conseguentemente, sugli interventi normativi dell'Unione², dall'altro le esigenze, altrettanto non più procrastinabili, di avviare finalmente la lotta contro i mutamenti climatici cui si lega, in termini strategici, l'avvento di uno sviluppo economico-sociale, quanto meno a livello europeo, all'insegna della sostenibilità³.

Infatti, come emerge, in particolare dall'*European Green Deal* attualmente al centro della strategia di crescita dell'Unione⁴, al fine

¹ Si tratta dei reg. nn. 2115, 2116 e 2117 del 2 dicembre 2021 apparsi in *GUUE* 6 dicembre 2021 L435.

² Per una visione sintetica della legislazione emergenziale europea legata alla pandemia da Covid-19 e dei suoi riflessi sistemici sull'ordinamento europeo, si rinvia a DE WITTE, *EU emergency law and its impact on the EU legal order*, in *59 Common Market Law Review*, 2022, p. 3 ss.

³ È questa, a ben vedere, la prospettiva strategica del nuovo secolo. Per una prima illustrazione si rinvia ai nostri contributi *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 11 ss.; ID., *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, *ivi*, 2018, I, p. 511 ss.

⁴ L'*European Green Deal* si prospetta come un vero e proprio processo regolato-

di conseguire la neutralità climatica entro il 2050, si assegna al settore agricolo un nuovo, e sempre strategico, ruolo da porre accanto a quello relativo alla *food security*. Al riguardo, nei *considerando* 10 e 22 del recente reg. n. 2021/1119, istitutivo di un quadro per il conseguimento della neutralità climatica, da una parte si «richiede il contributo di tutti i settori economici per i quali le emissioni o gli assorbimenti di gas a effetto serra sono disciplinati dal diritto dell'Unione», dall'altra si constata senza difficoltà che «i settori dell'agricoltura, della silvicoltura e dell'uso del suolo» apportano un contributo decisivo in tale contesto in quanto essi forniscono i più importanti pozzi di assorbimento del carbonio, sì da svolgere «un ruolo essenziale nella transizione verso la neutralità climatica». Di qui, in connessione con la riforma della PAC, anche la discussa iniziativa, di imminente adozione da parte della Commissione, della *Carbon farming* da attuarsi sulla scorta del lavoro tecnico preparatorio elaborato dal COWI, *Ecologic Institute* e dallo IEEP (2021), *Manuale di orientamento tecnico - Istituire e attuare nell'UE meccanismi di sequestro del carbonio nei suoli agricoli basati sui risultati*⁵.

rio destinato a tradursi in numerosi interventi legislativi (sul punto si v. CHITI, *Managing the ecological transition of the EU: the European Green Deal as a regulatory process*, in 59 *Common Market Law Review*, 2022, p. 19 ss. In particolare, è innervato anche nelle linee programmatiche della nuova PAC, come analiticamente illustrato dal documento di lavoro della Commissione europea SWD (2020) 93 final *Analysis of links between CAP Reform and Green Deal*.

⁵ Un passo fondamentale nella direzione qui segnalata si rinviene nella recente comunicazione della Commissione COM (2021) 800 sui *Sustainable Carbon Cycles* nonché nel più dettagliato documento del Commission staff working SWD (2021) 450 final dal titolo *Sustainable carbon cycles - Carbon farming* il quale illustra le concrete possibilità che gli incentivi legati all'adozione da parte delle imprese agricole di pratiche in grado di tradursi «in carbon sequestration in living biomass, dead organic matter, and soils by enhancing carbon capture and/or reducing the release of carbon to the atmosphere», si concretizzino in nuove fonti di entrate per gli agricoltori, anche sotto forma di «carbon farming credits (...) that can be sold on voluntary carbon markets or be rewarded by public or private incentive programs and hence become an additional 'product' on top of food and biomass».

L'iniziativa è certamente da apprezzare, sempre che venga assunta come complementare alle determinazioni adottate dalla PAC e dirette alla riduzione delle emissioni di carbone. Invero, alcune organizzazioni "ambientaliste" hanno rimarcato che la sostenibilità, in termini di contrazione delle emissioni di carbone, debba essere compiutamente perseguita nell'ambito della PAC, ivi compresa l'assicurazione per i *farmers* di

Non meno rilevante, in questa medesima direzione, si colloca altresì la specifica tematica relativa alla tutela e promozione della biodiversità agricola⁶ (soprattutto in considerazione del declino sofferto negli ultimi tempi). Essa è e resta fondamentale per la ricchezza stessa delle molteplici forme con cui si presenta l'agricoltura sostenibile⁷, alla luce del contributo che può continuare a fornire insieme alla forestazione, a sua volta insostituibile nella conservazione della "risorsa comune" rappresentata dal suolo⁸.

Il nuovo contesto, in cui si collocano le riforme *in itinere*, si è andato evidenziando in maniera sempre più nitida nel corso degli ultimi due anni. Molteplici sono stati gli interventi legislativi straordinari adottati anche a livello europeo per fronteggiare la crisi economico-sociale dovuta alla pandemia. In particolare, ciò è avvenuto mediante l'adozione: *a*) di un quadro temporaneo per gli aiuti di Stato⁹, sempre che necessari e proporzionati, a sostegno delle imprese in difficoltà, adottato nel marzo del 2020; *b*) di un quadro temporaneo in materia di *antitrust*, adottato ad aprile 2020, diretto a fornire orientamenti e

prezzi adeguati delle produzioni, per cui guardano con sospetto all'idea di puntare su introiti aggiuntivi al reddito come prospettati dalla *carbon credit system*.

⁶ Sul punto si v. la comunicazione della Commissione COM (2020) 380 final *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita*.

⁷ Sulla nuova stagione dell'intera esperienza agraristica all'insegna della sostenibilità si rinvia per un inquadramento storico al nostro *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, cit.

⁸ Si v. al riguardo la Risoluzione del Parlamento europeo del 28 aprile 2021 sulla protezione del suolo P9_TA(2021)0143 nonché la più recente comunicazione della Commissione COM (2021) 699 final *Strategia dell'UE per il suolo per il 2030 Suoli sani a vantaggio delle persone, degli alimenti, della natura e del clima*, pubblicata contestualmente alla proposta di regolamento COM (2021) 706 final «*on the making available on the Union market as well as export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010*».

⁹ Il quadro, risalente alla comunicazione della Commissione (2020/C 91 I/01) del marzo 2020, è stato più volte modificato per essere poi di recente prorogato al 30 giugno 2022. Nel nostro Paese il regime quadro per gli aiuti di Stato è intervenuto con il d. legge 19 maggio 2020, n. 34 ("Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19") e convertito in legge 17 luglio 2020, n. 77. Sulla esperienza europea intervenuta durante l'epidemia e sui riflessi a livello dell'ordinamento europeo si v. AGNOLUCCI, *Will COVID-19 Make or Break EU State Aid Control? An Analysis of Commission Decisions Authorising Pandemic State Aid Measures*, in 13 *Journal of European Competition Law & Practice*, 2022, p. 3 ss.

certezza del diritto alle imprese che hanno dovuto cooperare al fine, ad esempio, di preservare le catene di approvvigionamento in presenza di frontiere chiuse ovvero di far fronte alle carenze di medicinali e dispositivi medici ospedalieri fondamentali etc.¹⁰, per non parlare dei problemi applicativi riguardanti la stessa disciplina *antitrust* vigente, a fronte di aumenti ingiustificati dei prezzi e di nuovi fenomeni speculativi¹¹. Con questi provvedimenti, come ha riconosciuto la stessa Commissione europea, «in diversi settori, la politica della concorrenza si è integrata senza soluzione di continuità con le altre politiche sociali ed economiche dell'Unione per sostenere i settori e i lavoratori più colpiti e ha attenuato l'impatto della crisi sulle imprese, incluse PMI e *start-up*».

Al tempo stesso, il processo di globalizzazione dell'economia, la complessità degli scenari dovuti alla rivoluzione digitale e all'accelerazione che questa ha registrato a seguito della epidemia da Covid-19, nonché la potente pressione esercitata dalla Cina sull'economia mondiale, grazie proprio alle specifiche condizioni giuridiche di vantaggio competitivo di cui essa si avvale rispetto agli altri Paesi ad economia di mercato in materia di politica industriale¹², hanno

¹⁰ Al riguardo si v. la comunicazione della Commissione C (2020) 3200 adottata l'8 aprile del 2020 cui è seguita il 24 aprile 2020 quella dell'AGCM *Comunicazione sugli accordi di cooperazione e l'emergenza COVID-19*. Per una sintesi degli interventi emersi nel nostro Paese si v. la nota dell'Assonime 1/2021, *L'applicazione delle regole antitrust durante l'emergenza Covid-19*.

¹¹ Sul tema si v. GIOSA, *Exploitative Pricing in the Time of Coronavirus - The Response of EU Competition Law and the Prospect of Price Regulation*, in 11 *Journal of European Competition Law & Practice*, 2020, p. 499 ss.

¹² La presenza aggressiva della produzione proveniente dalla Cina sui mercati internazionali legata allo sviluppo della sua economia non è andata disgiunta peraltro dall'introduzione nel sistema giuridico di tale Paese, dopo lunga gestazione, anche di alcuni dei paradigmi disciplinari propri di una economia di mercato, a partire dalla legislazione *antitrust* adottata nel 2008 e destinata ad una prossima significativa modifica alla luce del draft di riforma dell'AML (*Anti-Monopoly Law*) pubblicato il 23 ottobre 2021, nel quale si accentua l'attenzione in particolare per l'attività delle piattaforme digitali su cui nel recente passato l'Autorità regolatoria cinese, the State Administration for Market Regulation (SAMR) aveva assunto un atteggiamento piuttosto tollerante: eloquente al riguardo, nel segno del nuovo corso, inaugurato con la predisposizione nel 2020 di specifiche *antitrust guidelines* per la c.d. *platform economy*, la decisione dell'aprile 2021 di sanzionare, per abuso di posizione dominante, Alibaba, operatore di due piattaforme di *e-commerce* nonché quella dell'ottobre che ha colpito la società Meituan che gestisce la

favorito l'avvio nell'Unione europea di un più generale dibattito in ordine ad una riforma della *competition law* dell'Unione nella direzione volta a renderla più flessibile, in modo tale da permetterne un soddisfacente raccordo con la politica industriale, alla luce delle sfide strategiche presenti nei mercati mondiali e destinate a proseguire nei prossimi decenni.

Tutto ciò, in estrema sintesi, ha innanzitutto reso sempre più evidente l'impraticabilità di una risposta in termini di politica economica e del diritto affidata alla sola presunta capacità di autogoverno dei mercati, ossia a quella molteplicità di iniziative puntiformi affidate ai singoli operatori e destinate, nelle astratte attese di quel modello, a combinarsi armoniosamente nell'interesse generale della società, oltre che dei consumatori. Impraticabilità non certo congiunturale e di corto periodo, posto che le urgenze drammatiche e certamente transitorie legate alla crisi pandemica e a quella sociale ed economi-

più grande piattaforma online di *food delivery* a domicilio (sul punto si rinvia alla pubblicazione a cura dello studio Clifford Chance nel *Quarterly Update* (ottobre-dicembre 2021), *Antitrust in China and across the region*.

Esula dalla nostra riflessione approfondire il tema al centro di una ampia messe di studi e di indagini: sul punto si rinvia *ex multis* al volume di HARRIS JR., WANG, ZHANG, COHEN e EVRARD, *Anti-Monopoly Law and Practice in China*, Oxford, 2011; e alla recente indagine retrospettiva di KUANG, *The Making of Competition Law with Chinese Characteristics: Cooperation, Conflict and Compromise*, in 46 *Hong Kong Law Journal*, 2016, p. 647 ss. Per altri riferimenti, si v. altresì il risalente saggio di OWEN, SUN e ZHENG, *China's Competition Policy Reforms: the Anti-Monopoly Law and Beyond*, in 75 *Antitrust L.J.*, 2008, p. 231 ss.; nonché a KOVACIC, *Competition Policy and State-Owned Enterprises in China*, 16 *World Trade Review*, 2017, p. 693 ss.; SVETIEV e WANG, *Competition Law Enforcement in China: Between Technocracy and Industrial Policy* in 79 *Law and Contemporary Problems* 2016, 187 ss.; per una analisi critica in ordine alla opacità del sistema applicativo dell'AML che ha procurato in questi anni vari pregiudizi alle imprese straniere si v. ZHANG, *The Role of Media in Antitrust: Evidence from China*, 41 *Fordham International Law Journal* 2018, 473 ss.

In considerazione del rilievo che la presente analisi intende dedicare al settore agricolo, merita qui segnalare che anche nella *Anti-monopoly Law* cinese è dato riscontrare l'osservanza del c.d. "eccezionalismo agricolo" sulla base di una precisa disposizione, peraltro, di portata più ampia rispetto a quanto emerge nell'esperienza giuridica nord-americana ed europea. Infatti, nel Capitolo VIII della legge *antitrust* cinese, riguardante alcune *supplementary provisions*, l'art. 56 sottrae dal divieto di intese i produttori agricoli, disponendo che «this law is not applicable to the association or cooperation by agricultural producers or rural economic organizations in their business activities of production, processing, sale, transportation, storage of farm products, etc.».

ca che ne è seguita, che hanno rilanciato l'“intervento pubblico” in economia, si saldano con le esigenze di lungo periodo legate al perseguimento di una politica economica all'insegna innanzitutto della sostenibilità a partire da quella ambientale. A questo fine, infatti, si richiede non solo il coinvolgimento multilivello di strutture istituzionali, *in primis* dagli Stati, ma anche il contributo concreto dell'intera società civile e delle imprese.

Nel caso specifico della PAC, è particolarmente decisivo il richiamo operativo al principio di sussidiarietà, ossia all'avvalersi del pieno coinvolgimento, a livello periferico, dei singoli Stati, innanzitutto ai fini della puntuale articolazione della condizionalità cui legare la fruizione degli aiuti europei alla luce della diversa morfologia dei territori coinvolti.

In altri termini, a prescindere dal dibattito culturale già preesistente, la realtà effettuale sotto i nostri occhi ha messo in evidenza l'attuale inadeguatezza del modello neoliberistico, egemonicamente affermatosi anche in Europa negli ultimi decenni. Tuttavia, ed è questa la concreta situazione che l'Europa sta attraversando, siffatta inadeguatezza non ha condotto alla sostituzione, con un altro, del modello performativo neo-liberistico, bensì ad una tendenziale, per quanto cauta, correzione dei paradigmi su cui esso si basa: correzione, pur sempre, però, chiamata, a convivere, non senza frizioni, con un perseverante ossequio a quel medesimo modello, quale formale costante *milieu* culturale di riferimento, all'insegna, potrebbe dirsi, di un timido “movimento” che attende tuttora di tradursi in un possibile concreto “mutamento”¹³.

¹³ Si riprendono qui, sia pure in un contesto puramente culturale, i paradigmi utilizzati da BOBBIO, *Mutamento politico e rivoluzione*, Roma, 2012, p. 475 ss. Sotto questo profilo, è il caso di sottolinearlo, la stessa costante se non accentuata attenzione in generale per la *competition*, assunta quale cura per superare le difficoltà di tutti i mercati, peraltro rinvenuti anche dove non ci sono e non ci dovrebbero essere, è la prova stessa da un lato dell'eccessiva rilevanza che alla stessa è stata riservata nell'ideologia dominante, dall'altro che, a fronte delle crisi sistemiche odierne, si avverta l'esigenza di una sua rivisitazione, al fine di una più equilibrata configurazione funzionale anche sul piano strettamente giuridico: si v. al riguardo la stimolante riflessione di STUCKE e EZRACHI, *Competition Overdose, How Free Market Mythology Transformed Us from Citizen Kings to Market Servants*, Harper, 2020.

Non meraviglia, dunque, che la disciplina europea in materia di concorrenza e di aiuti di Stato non solo rappresenti, attualmente, il punto di osservazione più rilevante per cogliere i possibili impatti sistemici di maggior rilievo anche *in itinere*¹⁴, ma costituisca, al tempo stesso, il vero e proprio laboratorio in cui si colloca siffatto processo ed in cui, a ben vedere, si accendono nuove tensioni. Infatti, il coinvolgimento anche della disciplina *antitrust* nella direzione, oggi ineludibile, della sostenibilità presenta innegabili margini di problematicità. Come da più parti rilevato, la sostenibilità non può che essere al tempo stesso economica, ambientale e sociale, per cui richiede un approccio sistemico che permetta soddisfacenti *trade-offs* tra le diverse finalità alla base del sistema economico, quello ambientale e quello sociale¹⁵, nonché il superamento sul piano culturale delle resistenze a prendere in considerazione in sede applicativa della *competition law* obiettivi, come quelli propri della “sostenibilità”, considerati appunto in termini di “*out of market*” *efficiencies*.

In particolare, in tale laboratorio si inscrivono in misura significativa anche le modifiche già emerse appunto nella nuova disciplina relativa alla PAC, oggetto della presente riflessione, alle quali si affiancano una molteplicità di interventi, tuttora in corso di definitiva elaborazione, rivolti a riscrivere gli orientamenti più generali in ordine all'applicazione della disciplina europea in materia di concorrenza presente nel TFUE.

Per quanto riguarda questi ultimi, senza pretese di esaustività e rinviando ad altra sede una loro più ampia analisi nel merito, è sufficiente qui innanzitutto prospettare una osservazione di ordine generale. Essi possono collocarsi, senza forzature, all'interno di un più ampio indirizzo politico-culturale tendente a configurare la *competition law* oltre il modello “monocentrico”, puramente econo-

¹⁴ In chiave prospettica rispetto alla stagione del Covid che andava maturando si v., a titolo esemplificativo, il saggio di COSTA-CABRAL, HANCHER, MONTI, RUIZ FEASES, *EU Competition Law and COVID-19* TILEC Discussion 2020, n. DP2020-007.

¹⁵ Sul tema, con una preziosa ricognizione del dibattito sin qui intervenuto, si v. da ultimi BARBIER e BURGESS, *Sustainability, the systems approach and the sustainable development goals*, in *Cahiers d'économie politique*, 2021, p. 31 ss., ivi ampia bibliografia.

mico¹⁶, tuttora prevalente fondato sul perseguimento del *consumer welfare* (inteso, sia pure con tutta quella molteplicità di sfumature sin qui emerse¹⁷, quale espressione traslata dell'efficienza economica¹⁸), a favore di un modello c.d. policentrico, indirizzato a proteggere anche altri valori, in termini di *social justice*, pur sempre assunti come intrinseci ad un capitalismo democratico e all'ordinamento liberale, e verso i quali la disciplina della concorrenza non sarebbe e non dovrebbe essere indifferente¹⁹.

¹⁶ A bene vedere, il modello richiamato nel testo è il punto di arrivo di un processo evolutivo emerso sia negli Stati Uniti sia, con qualche ritardo, anche in Europa, che da un lato non è certamente lineare, in quanto frutto di condizionamenti storici culturali e sociali, dall'altro risente *del e*, a sua volta, incide *sul* più ampio complessivo assetto istituzionale di riferimento. Sul primo punto, per una ricognizione storica resta sempre preziosa l'indagine di GERBER, *Law and Competition in Twentieth Century Europe: Protecting Prometheus*, Oxford, 1998. Sul secondo, è sufficiente pensare al diverso assetto della *competition law* nel trattato di Lisbona rispetto al quadro istituzionale precedente (al riguardo si v. LIBERTINI, *A "highly competitive social market economy" as a founding element of European economic constitution*, in *Concorrenza e mercato*, 2011, p. 491 ss.).

Sulle crescenti riserve nei confronti di questo modello emergenti anche in Europa in cui si è affermato con ritardo rispetto all'esperienza nord-americana, si v. l'editoriale di IBÁÑEZ COLOMO, *Whatever Happened to the 'More Economics-Based Approach'?*, in 11 *Journal of European Competition Law & Practice*, 2020, p. 473 ss. In realtà, il crescente disagio va bel al di là della sola cerchia degli esperti economici e giuridici in quanto riflette un orientamento diffuso nella società civile: a titolo esemplificativo si v. il documento elaborato dalla confederazione europea dei sindacati *ETUC Resolution for a More Sustainable and Inclusive Competition Policy* del marzo 2021.

¹⁷ Al riguardo *ex multis* si v. DENOZZA, *The Future of Antitrust: concern for the real interest at stake, or etiquette for oligopolists?*, in *Orizzonti del diritto commerciale*, 2017, fasc. 1.

¹⁸ Così, sinteticamente, WRIGHT e PORTUESE, *Antitrust Populism: Towards a Taxonomy*, in 25 *Stanford Journal of Law, Business, and Finance*, 2020, p. 131 ss., secondo i quali «this consumer welfare framework has become the translation of the economic efficiency proxy for *antitrust* cases because *antitrust* laws were deemed to promote economic efficiency as measured by consumer gains».

¹⁹ In questi termini, si v. LIANOS, *Polycentric competition law*, in CLES, *Research Paper Series*, 4, 2018; per un ulteriore approfondimento si v. ID., *Competition Law as a Form of Social Regulation*, 65 *Antitrust Bulletin*, 2020, p. 3 ss. la cui lettura, a ben vedere, si salda con le incertezze che è dato rinvenire negli orientamenti della Commissione (per una ricognizione puntuale si v. STYLIANOU e IACOVIDES, *The Goals of EU Competition Law. A Comprehensive Empirical Investigation*, rinvenibile all'indirizzo <https://ssrn.com/abstract=3735795>).

Un'apertura nella direzione indicata nel testo da parte della Commissione europea si rinviene nel documento della sua Direzione generale della Concorrenza, *Competition*

È in questa ottica che appare muoversi innanzitutto, in termini anche riassuntivi di una pluralità di iniziative in parte già avviate, la recente comunicazione della Commissione europea COM (2021) 713 final, avente ad oggetto “Una politica della concorrenza pronta a nuove sfide”. Essa prospetta, in chiave programmatica ed operativa, il ruolo che può svolgere la politica della concorrenza alla luce della singolare situazione storica emersa negli ultimi anni e destinata a proiettarsi nel futuro.

policy brief. 2021-01 September 2021, European Commission, 2021 (<https://data.europa.eu/doi/10.2763/962262>), dal titolo *Competition Policy in Support of Europe's Green Ambition*, in cui, al termine della ricognizione sugli indirizzi della disciplina *antitrust* europea, si rileva che «the Commission considers that these are sound principles that ensure that *antitrust* enforcement remains anchored to the consumer welfare standard and at the same time allows sustainability benefits that accrue for the benefit of society as a whole, to be taken into account». Su questo *trend*, che si è fatto strada negli ultimi tempi, erodendo il primato dell'*antitrust* Chicago style, e volto a recuperare nella disciplina *antitrust* altri obiettivi oltre quello puramente economico del solo *consumer welfare*, si v. da ultimo, sia pure in una prospettiva critica, la lucida analisi di PARDOLESI, *Tutto (o quasi) che avreste voluto sapere sul principio del consumer welfare in diritto antitrust*, in *Orizzonti di diritto commerciale*, fascicolo speciale I, 2021, p. 315 ss. Sul medesimo tema del *consumer welfare* e le sue diverse declinazioni si v. anche HOVENKAMP, *Is Antitrust's Consumer Welfare Principle Imperiled?*, in *45 Journal of Corporation Law*, 2019, p. 65 ss.; ID., *Progressive Antitrust*, in *University of Illinois L.R.*, 2018, p. 71 ss.

Resta indubbio, peraltro, che il riconoscimento di una dimensione “politica” a proposito della applicazione della disciplina *antitrust*, in considerazione della molteplicità degli obiettivi da prendere in considerazione, implica, in ogni caso, il rischio, in sede applicativa, di una perdita di coerenza della disciplina, atteso che, a titolo esemplificativo, a prescindere dalla stessa articolazione del quadro analitico e ricostruttivo interno da utilizzare nel caso dei giganti dell'economia digitale e nella situazione congiunturale tuttora legate alla pandemia (per tutti si v. COSTA-CABRAL, *Future-Mapping the three dimensions of EU competition law: legislative proposals ad Covid-19 framework*, in *7 J. of International and Comparative Law*, 2020, p. 307 ss.), sono chiamate a coesistere, al tempo stesso, con indubbie tensioni e contraddizioni, istanze avverso i processi di concentrazione del potere, nel segno di una riscoperta protezione anche dei concorrenti, ed istanze di opposto indirizzo, ritenute pur sempre necessarie al fine di soddisfare specifiche esigenze in ogni caso di interesse generale (sul dibattito relativo ad un presunto ritorno alla politicizzazione dell'*antitrust* del primo Novecento si v. tra gli ultimi contributi PORTUESE, *Antitrust Law & Economics Under Attack: Populism Versus Innovation*, SSRN Working Paper October 12, 2021, Forthcoming (2022); nonché TIM WU, *The curse of bigness: a Antitrust in the new gilded age*, New York, 2018 e la relativa recensione curata da KHAN, *The end of antitrust history revisited*, in *133 Harvard L. R.*, 2020, p. 1655 ss. Per una applicazione della disciplina che si sottragga a contrapposte visioni ideologiche si v. il recente monito di HOVENKAMP, *The Looming Crisis in Antitrust Economics*, in *101 Boston Univ. L. R.*, 2021, p. 489.

Infatti, accanto all'eccezionale situazione dovuta alla pandemia da Covid-19, da cui è indispensabile gradualmente uscire mediante un'adeguata rimodulazione dei molteplici interventi già adottati negli ultimi due anni in materia di aiuti di Stato e di accordi tra imprese (non solo nel settore farmaceutico), la comunicazione della Commissione si è occupata fundamentalmente di due altre linee strategiche peraltro tra loro inevitabilmente connesse: la prima, in funzione della c.d. *transizione verde*, in termini di lotta ai cambiamenti climatici e al degrado ambientale; la seconda, in funzione della *transizione digitale*, ossia in vista della trasformazione digitale dell'economia europea che ha registrato una enorme accelerazione a causa dell'epidemia da Covid-19²⁰.

Senza qui analizzare minutamente il documento programmatico prospettato dalla Commissione nonché l'allegato alla comunicazione che contiene il cronoprogramma e le tappe della revisione delle norme della politica della concorrenza, ai nostri fini, ossia con specifico riguardo alla politica agricola e al *Green Deal*, basta segnalare che, nell'ambito dello strumentario su cui puntare, il documento della Commissione ha concentrato la propria attenzione da un lato sugli aiuti di stato, dall'altro sulla revisione degli orientamenti aventi ad oggetto tanto gli accordi orizzontali tra imprese quanto quelli verticali, nonché sulle linee da seguire nell'individuazione della nozione di mercato rilevante ai fini dell'applicazione della disciplina *antitrust*, con particolare riguardo al mondo delle piattaforme digitali²¹.

²⁰ A ben vedere, l'attenzione in ordine al ruolo che la *competition law* può esercitare nei confronti della economia digitale è da un lato risalente nel tempo, dall'altro costituisce argomento di enorme complessità. Al riguardo, è difficile non convenire con la tesi sostenuta nel rapporto elaborato per conto della Commissione europea da CRÉMER, DE MONTJOYE e SCHWEITZER, *Competition Policy for Digital Era*, 2019, p. 14, secondo i quali nel caso dell'economia digitale «*the invisible hand of the market*» must be supplemented by «*the visible hand*» of competition authorities or of the legislator».

²¹ Su questo specifico tema, al centro di un'ampia analisi non solo nella esperienza europea, si v. il recente documento, di lavoro intervenuto a seguito di pubblica consultazione, da parte della Commissione SWD (2021) 200 final *Evaluation of the Commission Notice on the definition of relevant market for the purposes of Community competition law of 9 December 1997*. Sul punto si v. altresì, FRANCK e PEITZ, *Market Definition in the Platform Economy* rinvenibile all'indirizzo <https://ssrn.com/abstract=3773774>. Per l'esperienza statunitense si rinvia *ex multis* al recente contributo di HOVENKAMP, *Antitrust and Platform Monopoly*, in 130 *Yale L. J.* 2021, p. 1952 ss. Per l'esperienza europea si v.

a) Quanto innanzitutto, agli aiuti di Stato, a prescindere dalle indicazioni relative alle modalità con cui provvedere gradualmente a porre fine alla stagione eccezionale legata all'emersione della pandemia, anche alla luce della proroga al 30 giugno 2022 dello *State Aid Temporary Framework*, la cui scadenza era prevista alla fine di dicembre del 2021, la Commissione ha avviato da tempo un importante processo di revisione del suo reg. n. 702 del 2014 in materia di aiuti ai sensi degli artt. 107 e 108 del TFUE nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali. Ciò è intervenuto nella precisa prospettiva di assicurare coerenza e sinergia tra gli interventi degli Stati e le linee di fondo della nuova PAC in cui l'esigenza pressante circa il raggiungimento della neutralità climatica ha spinto anche a favore di ulteriori e più ambiziosi progetti finalizzati al concreto rilancio della forestazione nel territorio europeo²².

In particolare, a proposito degli aiuti statali, a conclusione di un lungo quanto ampio lavoro preparatorio, l'anno 2021 ha registrato la pubblicazione dei progetti relativi sia al blocco di esenzioni per gli aiuti agricoli di cui al citato reg. n. 702 del 2014 (*ABER Agricultural Block Exemption Regulation*)²³, sia alle *Guidelines* in materia di aiuti di Stato per il settore agricolo e forestale e per le zone rurali²⁴, al

LIBERTINI, *Digital markets and competition policy. Some remarks on the suitability of the antitrust toolkit*, in *Osservatorio di diritto commerciale*, n. 1 straordinario, 2021.

Sull'impatto del "capitalismo digitale" sulle problematiche della *competition law*, a partire dalla inadeguatezza di alcuni dei suoi paradigmi classici quanto a fronteggiare sistemi complessi, si v. le lucide pagine di LIANOS, *Competition Law for a Complex Economy*, in 50 *IIC - International Review of Intellectual Property and Competition Law*, 2019, p. 643 ss.

²² Si v. al riguardo il documento della Commissione COM (2021) 572 final. *Nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2030*. Anche in questo caso, la comunicazione della Commissione segna il punto di arrivo di un percorso di elaborazione di una strategia che ha richiesto il coinvolgimento della società attuato mediante consultazioni (su cui il documento dello *Staff Working* della Commissione SWD (2021) 652 final). La tabella di marcia di tale iniziativa si rinviene nell'allegato della comunicazione con particolare riguardo all'intento di piantare tre miliardi di nuovi alberi nel territorio europeo entro il 2030 nell'UE.

²³ Il riferimento è alla comunicazione della Commissione C (2021) 9097 del 17 dicembre 2021 con il relativo allegato che è stata preceduta, tra l'altro dal documento di lavoro della medesima Commissione SWD (2021)107 final.

²⁴ Si tratta del *draft* avente ad oggetto gli *Orientamenti per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali*.

fine di renderli pienamente compatibili con i contenuti non solo della nuova PAC di cui al reg. n. 2115/2121, ma anche del *Green Deal*²⁵. Secondo una consolidata prassi, anche questi progetti saranno sottoposti ad una pubblica consultazione prima di essere definitivamente varati.

b) A proposito, invece, degli accordi di categoria orizzontali, sottratti alla applicazione dell'art. 101 TFUE, la Commissione ha avviato nel 2019 il procedimento diretto alla valutazione tanto dei propri regolamenti nn. 1217/2010 e 1218/2010 relativi all'applicazione della deroga di cui parla l'art. 101, par. 3, TFUE a proposito di alcune categorie di accordi orizzontali tra imprese per finalità di ricerca e sviluppo o ovvero di accordi di specializzazione, quanto delle adottate *Guidelines* in ordine all'applicabilità dell'art. 101 TFUE, par. 3, ad accordi di cooperazione orizzontale.

La revisione dei regolamenti e delle relative *guidelines* da parte della Commissione, previa la consultazione degli *stakeholders*, si è già conclusa nel 2021 e si attende quest'anno l'adozione dei nuovi provvedimenti. L'iniziativa di revisione era iniziata nel 2019, per cui non si è potuto tener conto della problematica specifica conseguente allo scoppio dell'epidemia da Covid-19. In ogni caso, i risultati emersi dalla consultazione ed oggetto di analisi nel documento dello *Staff Working* della Commissione SWD (2021) 103 final del maggio 2021 avente ad oggetto appunto le *Horizontal Block Exemption Regulations*, hanno evidenziato, a conclusione della valutazione dell'esperienza intervenuta nel trascorso decennio, l'esigenza di una rivisitazione delle soluzioni sin qui accolte, proprio alla luce delle nuove questioni strategiche che richiedono un contributo anche da parte della *competition law*.

Senza qui riprendere analiticamente le considerazioni presenti nel documento istruttorio sopra richiamato, nonché le suggestioni

²⁵ La revisione, a ben vedere, ha riguardato anche i provvedimenti relativi alla pesca e all'acquacoltura a seguito dell'adozione del recente reg. n. 2021/1139: di qui la revisione, sia delle corrispondenti *Guidelines* del 2014, sia del reg. della Commissione n. 717/2014.

offerte dai molti contributi raccolti in sede di consultazione, è sufficiente segnalare che nelle conclusioni si prende atto della necessità di una correzione degli indirizzi sin qui seguiti, alla luce proprio dei recenti sviluppi legati rispettivamente alla digitalizzazione dell'economia e all'esigenza di perseguire gli obiettivi della sostenibilità in termini, ad es., di benessere animale o di protezione ambientale: obiettivi, questi ultimi, che sono, in parte, già oggetto di attenzione da parte di *guidelines* adottate o solo prospettate da alcuni Paesi europei e che peraltro nell'esperienza si qui intervenuta non hanno conosciuto una positiva accoglienza nella prassi²⁶.

c) In ordine, poi, alle categorie di accordi verticali e pratiche concordate di cui al reg. n. 330/2010 nonché alle *Guidelines* della Commissione sulle restrizioni verticali, il percorso per la loro revisione, al centro di un'ampia istruttoria²⁷, attende tuttora gli esiti di una nuova consultazione addizionale degli *stakeholders* che si chiuderà a metà di febbraio del 2022.

In questo caso, peraltro, la documentazione già elaborata dallo *Staff Working* della Commissione pubblicato nel settembre del 2020²⁸ e che ha portato al progetto di nuovo regolamento di cui al documento C (2021) 5026 e delle relative *Guidelines*²⁹, pur consapevole del fatto che la questione relativa alla sostenibilità abbia assunto un rilievo significativo negli ultimi tempi, si è limitata ad osservare che, almeno fino a tale momento, risultava estranea alla prassi relativa agli accordi verticali. Al tempo stesso però, proprio nella prospet-

²⁶ Sul punto si v. il Final Report *Evaluation support study on the EU competition rules applicable to horizontal cooperation agreements in the HBERs and the Horizontal Guidelines* elaborato per conto della Commissione dalla Valdani Vicari & Associati Economics & Policy nel 2021.

²⁷ Il materiale relativo è rinvenibile al sito *Public Consultations* della UE nel quadro della *Competition Policy*. Sulla base degli esiti della consultazione sin qui intervenuta (si v. al riguardo il documento *Contributions_summary_draft_revised_UBER_and_VGL.pdf*) il 4 febbraio 2022 si è avviata una ulteriore fase di consultazione con specifico riguardo al tema relativo allo scambio di informazioni nel contesto della c.d. dual distribution.

²⁸ Si tratta del documento SWD (2020) 172 final dal titolo *Vertical Block Exemption Regulation*.

²⁹ Entrambi sono consultabili al sito https://ec.europa.eu/competition-policy/public-consultations/2021-vber_it.

tiva offerta dall'approccio sistemico alla base del *Green Deal*, il documento non ha mancato di segnalare che «*in line with the objectives of the European Green Deal, which is one of the priorities for this Commission mandate and which aims to make the EU's economy sustainable by turning climate and environmental challenges into opportunities across all policy areas, any related issues may be taken into account when considering next steps*».

2. Sullo sfondo delle iniziative sopra riferite si prospetta il fronte, del tutto nuovo quanto di enorme rilievo, apertosi all'indomani dell'adozione dell'*European Green Deal*. Esso ha per oggetto le concrete possibilità operative con cui assicurare il contributo anche della *competition law* in vista del perseguimento della sostenibilità, a partire dalle eccezioni al divieto di accordi tra imprese alla base dell'art. 101, par. 3, del TFUE ovvero, anche, dalla diversa interpretazione dell'art. 102 sull'abuso di posizione dominante³⁰.

In questo ultimo caso, si tratta di verificare, ai fini della presenza di un abuso di posizione dominante, la possibilità di prendere in considerazione anche gli effetti negativi sull'ambiente e, più in generale sui rapporti sociali, dovuti a pratiche e condotte commerciali in contrasto con la sostenibilità ovvero la possibilità di andare oltre il solo rilievo assicurato alla posizione di dominio sul mercato, quale presupposto per sanzionare pratiche abusive, nel senso di estendere le sanzioni anche in presenza di abusi della semplice posizione di predominanza economica di un operatore economico rispetto a specifici interlocutori.

Nel primo caso, di portata più generale e di estremo rilievo operativo, si tratta fondamentalmente di riformulare, alla luce degli

³⁰ Su questo ultimo tema si v. le proposte di IACOVIDES e VRETTOS, *Falling through the cracks no more? Article 102 TFEU and sustainability: the relation between dominance, environmental degradation, and social injustice*, in *Journal of Antitrust Enforcement*, 2021, p. 1 ss.; ID., *Radical for Whom? Unsustainable Business Practices as Abuses of Dominance* che si rinviene all'indirizzo <https://ssrn.com/abstract=3815630>. Il tema, a ben vedere, è ben più ampio in quanto si è osservato che il perseguimento della sostenibilità o della tutela ambientale potrebbe legittimamente essere valorizzato anche in chiave pro-competitiva: sul punto si v. il rapporto dell'OECD (2021), *Environmental considerations in competition enforcement*, OECD Competition Committee Discussion Paper.

obiettivi della sostenibilità, il rapporto proporzionato tra i sacrifici sofferti dalla libera concorrenza, in presenza di accordi tra imprese, ed i vantaggi derivanti dagli stessi al di là del tradizionale criterio basato sui soli effetti cc.dd. pro-competitivi, ossia in riferimento alla sola efficienza relativa al funzionamento del mercato.

Sullo specifico tema si è sviluppata negli ultimi tempi un'ampia letteratura. Essa parte dalla convinzione secondo la quale, ai fini del concreto perseguimento della sostenibilità non si potrebbe fare a meno, accanto ad interventi pubblici di conformazione dell'attività economica, anche dei contributi privati fondati sulla cooperazione tra imprese, purché questi siano in grado di incidere efficacemente sul medesimo obiettivo in modo tale da bilanciare effettivamente i costi dovuti al sacrificio della competizione, che da siffatta cooperazione potrebbero discendere, con i vantaggi conseguiti in termini di sostenibilità. Indubbiamente, l'attuazione di siffatta fondamentale valutazione costi-benefici si rivela in questo caso da un lato non facile, in quanto si deve tener conto del contenuto complesso della sostenibilità la quale non può che essere, al tempo stesso, ambientale economica e sociale³¹; dall'altro muove strutturalmente in una direzione diversa da quella alla base del paradigma preso in considerazione dal vigente art. 101, par. 3, del TFUE, per quanto quest'ultimo sia suscettibile di una interpretazione elastica.

Non è necessario in questa sede approfondire la riflessione su questo argomento, al centro di un dibattito destinato a proseguire nel prossimo futuro. Al fine di illustrare e valutare le recenti modifiche intervenute nella PAC a proposito del ruolo assegnato alla disciplina della concorrenza, interessa qui segnalare che l'improrogabile necessità di orientare il complessivo approccio all'evoluzione del sistema economico e sociale nella direzione della sostenibilità, a partire dal più urgente obiettivo di frenare i mutamenti climatici che rischiano di compromettere gli equilibri ecologici del pianeta, ha

³¹ Si v. al riguardo il documento della Commissione COM (2021) 82 final dal titolo "Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici – La nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici" e quello elaborato dallo staff *Working SWD (2021) 25 final*.

indubbiamente già inciso sulla stessa evoluzione in corso nei Paesi occidentali, in particolare anche dell'Europa, in ordine alla lettura della *competition law*. Nell'ambito del dibattito da anni in corso circa la revisione della lettura puramente in chiave efficientistica da assegnare alla disciplina *antitrust*, indubbiamente la "sostenibilità" è destinata a fornire un ulteriore contributo, posto che essa si presenta come un singolare nuovo obiettivo da prendere in considerazione, per giustificare innanzitutto deroghe al divieto di patti collusivi ovvero ammettere l'intervento di aiuti di Stato.

In questo senso, a voler prendere qui in considerazione l'esperienza europea, può dirsi che l'obiettivo rappresentato dalla sostenibilità è destinato sempre di più a presentarsi, trasversalmente, in tutte le aree della politica economica e sociale dell'Unione, ivi compresa la stessa politica della concorrenza.

A fronte di questo indirizzo, destinato a ulteriori sviluppi nel prossimo futuro, la politica agricola europea non solo presenta pur sempre una significativa "specialità", a partire dallo stesso livello costituzionale rappresentato dal Trattato, ma, paradossalmente, proprio anche per questo, è attualmente al centro di un campo di forze in cui si combattono due spinte tra loro confliggenti. Esse vanno ben al di là del solo conflitto culturale sopra richiamato in ordine all'interpretazione della più generale *competition law* europea, in quanto coinvolgono in tale conflitto anche la lettura circa il rapporto tra i paradigmi costituzionali tuttora presenti nel Trattato di funzionamento dell'Unione e la *law in action* attuativa della PAC.

3. Per comprendere le origini della situazione della PAC ora richiamata è necessario un sintetico *excursus* su alcuni suoi aspetti emersi nel corso dei trascorsi decenni.

Sin dall'istituzione della Comunità europea e, senza soluzione di continuità, ancora oggi, nell'ambito del vigente trattato di funzionamento dell'Unione europea, l'agricoltura è al centro di un trattamento giuridico particolare rispetto agli altri settori economici.

Infatti, a differenza degli altri settori, la politica agricola, prima comunitaria, oggi europea, è stata al tempo stesso sia una politica di intervento economico, basata sulla mobilitazione di enormi risorse

economiche indirizzate a favore degli operatori del settore, sia anche di una politica del diritto che si è espressa in termini tanto promozionali [e ciò è avvenuto e tuttora avviene in misura prevalente con l'impiego di grandi risorse finanziarie] quanto anche conformativi delle attività economiche ivi coinvolte. Alla base di tale determinazione, vi era la convinzione secondo la quale, in considerazione della funzione strategica dell'agricoltura per il soddisfacimento del bisogno primario dell'alimentazione nonché per la salvaguardia dell'ambiente e dei territori rurali, il settore primario dell'economia richiedesse l'adozione di una politica economica in grado di assicurare continuità ai processi produttivi agricoli e persistente presenza delle popolazioni nei territori rurali soprattutto mediante la garanzia di adeguati redditi agli operatori agricoli, anche alla luce dei fisiologici limiti strutturali di funzionamento dei mercati agricoli.

Nella cornice costituzionale in cui si collocava la disciplina destinata a delineare obiettivi e strumenti attuativi della politica agricola, l'art. 42 del Trattato di Roma, il cui contenuto risulta confermato dal corrispondente art. 42 del TFUE, esaltava il trattamento speciale ed eccezionale riservato al settore primario in materia di concorrenza, in considerazione proprio del significativo ruolo che nel trattato si era riservato alle libertà fondamentali di iniziativa economica nonché al ruolo costituzionale assegnato alla tutela della concorrenza in vista della costruzione di un mercato sovranazionale. Infatti, secondo tale articolo, a differenza di tutti gli altri settori economici, la disciplina in materia di concorrenza non è in linea di principio applicabile al settore agricolo. Ciò può però intervenire solo nei tempi e nei limiti specificati dalla legislazione secondaria adottata dagli organi legislativi europei e, comunque, pur sempre in linea con gli obiettivi della politica agricola di cui all'art. 39 del medesimo trattato. Di qui l'affermazione costante nella dottrina e nella giurisprudenza della Corte di giustizia in ordine al primato della PAC sulle regole della concorrenza, nel senso specifico che, ai fini del perseguimento degli obiettivi della PAC, la concorrenza resta sempre un mezzo, certamente di sicuro rilievo, ma potenzialmente sacrificabile, ove necessario.

Non può negarsi, a ben vedere, che se si confrontano gli obiettivi della PAC chiaramente enunciati nell'art. 39 del TFUE e quelli

alla base della *competition law* nella versione “monocentrica” sopra richiamata è indubbia la presenza di una asimmetria. È sufficiente osservare che mentre per la disciplina *antitrust* la violazione della concorrenza, anche in termini di lesione della efficienza allocativa, si ritiene sussistente sotto forma di prezzi più alti per i consumatori finali ovvero di riduzione dell'*output* produttivo, gli obiettivi fondamentali della politica agricola, oltre al soddisfacimento della offerta agricola e alla sua relativa stabilità, sono, al tempo stesso, quelli di assicurare «alla popolazione agricola un tenore di vita equo (...) grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura» e ai consumatori finali «prezzi ragionevoli nelle consegne».

Ebbene, per molti decenni, la politica agricola comunitaria si è basata su un intervento economico diretto sui prezzi delle derrate agricole: intervento che, a ben vedere, è entrato concretamente in funzione proprio quando la ripresa poderosa delle produzioni agricole europee, dopo la loro grave contrazione dovuta al secondo conflitto mondiale, ha evidenziato i limiti strutturali di funzionamento dei mercati agricoli con la conseguente riemersione del fenomeno rappresentato dalla caduta sul mercato dei prezzi agricoli e dal ripetersi di crisi dovute ad eccedenze produttive rispetto alla effettiva domanda finale. In ragione dell'ombrello protezionistico assicurato dai prezzi politici fissati dalla politica agricola, per alcuni decenni tutti i produttori agricoli hanno potuto fruire di un trattamento di favore, anche nella specifica disciplina *antitrust* introdotta per il settore agricolo dal Consiglio, per il tramite di un trasferimento in capo ai consumatori di prezzi finali più alti dovuto all'aumento artificiale dei prezzi delle derrate agricole fissati a garanzia dei produttori del settore primario.

Non a caso la disciplina speciale in materia di concorrenza introdotta a favore dei produttori agricoli, pur permettendo loro di coalizzarsi, adottando accordi intese e pratiche relative alla produzione e commercializzazione dei loro prodotti, anche mediante la formazione di strutture associative, ha, però, pur sempre espressamente proibito loro la fissazione di prezzi comuni. Tale limite, a ben vedere, era in linea con il riconosciuto primato della politica agricola allora

incentrata sulla fissazione centralizzata dei prezzi agricoli per tutto il territorio europeo, in quanto con tale divieto si voleva impedire che intese sui prezzi adottate dai produttori agricoli potessero pregiudicare gli obiettivi di politica agricola fissati dalle autorità europee. Al tempo stesso, per molti decenni, tale divieto non ha avuto ragione di essere violato posto che gli operatori agricoli, in quanto già individualmente protetti, grazie ai prezzi amministrati adottati dall'intervento europeo, non hanno in concreto avuto necessità di coalizzarsi e di porre in essere intese per sopperire alla loro debolezza contrattuale sui mercati.

Nei decenni finali del secolo scorso, per molteplici ragioni di politica economica e finanziaria interna al mercato e di ordine sovranazionale legate alla crescente interdipendenza dei mercati a livello globale che qui non mette conto richiamare, la politica agricola europea, pur continuando a fornire aiuti ai produttori agricoli in diverse forme e secondo varie modalità, ha progressivamente abbandonato il sistema di aiuti basati sulla fissazione di prezzi amministrati, mediante l'adozione di un sistema di aiuto al reddito del tutto disaccoppiato dalle vicende dei mercati delle derrate agricole.

Paradossalmente, però, a partire dal momento in cui la politica agricola europea ha abbandonato l'intervento sui prezzi dei mercati agricoli, per cui la loro fissazione è rimasta affidata al solo mercato con tutte le prevedibili e fisiologiche oscillazioni e volatilità, ossia proprio quando, a causa della loro fisiologica debolezza strutturale sul mercato, gli agricoltori avrebbe avuto bisogno, come del resto storicamente evidenziato dalla esperienza giuridica nord-americana³², anche della possibilità di rafforzare il loro potere contrattuale, coalizzandosi e ponendo tra loro intese o accordi sui prezzi, la legislazione europea in materia di concorrenza in agricoltura è rima-

³² Il riferimento è al *Capper Volstead Act* dei primi decenni del secolo scorso e tuttora vigente che esclude l'applicazione della disciplina *antitrust* alle organizzazioni dei produttori agricoli e alle loro relative decisioni anche se aventi ad oggetto la fissazione del prezzo di vendita dei prodotti agricoli vincolante per i propri aderenti. Sul tema si rinvia al nostro *Profili del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*², Bari, 2018.

sta fedele all'impianto disciplinare a suo tempo adottato che aveva vietato intese sui prezzi da parte degli operatori agricoli.

Nel nuovo contesto in cui era chiamata pur sempre ad operare quell'originaria scelta disciplinare da un lato si è avviato un processo di erosione ingiustificata della specialità del trattamento in materia di disciplina della concorrenza riservato al settore agricolo, nonché innescata la messa in discussione del primato effettivo da riconoscersi alla scelta di fondo del Trattato rispetto a quelle contingenti della legislazione, dall'altro si è generato un conflitto sempre più palese e dichiarato tra le posizioni della Commissione e quelle espresse del Parlamento europeo, alla luce della crescente richiesta da parte degli agricoltori europei nei confronti del mondo politico per la revisione di tale scelta normativa al fine di permettere alle coalizioni tra produttori agricoli, sotto forma di organizzazioni, di contrastare la caduta dei prezzi agricoli.

Infatti, a pochi anni di distanza dal mutamento radicale di indirizzo della politica agricola e dal ritorno al mercato libero in ordine alla formazione dei prezzi dei prodotti agricoli, sono emerse nella realtà economica europea, e peraltro in un contesto caratterizzato da una forte concorrenza internazionale in materia di derrate agricole, tutte le disfunzioni strutturali proprie dei mercati agricoli, in termini di instabilità dei prezzi e della medesima offerta agricola, con la conseguenza non solo di una accentuata debolezza dei produttori agricoli nei rapporti di filiera con il loro più agguerriti partner economici posti a monte e a valle del settore primario, ma anche della riscontrata inadeguatezza degli aiuti al reddito assicurati dalla PAC quanto a colmare il deficit economico sofferto dai produttori a causa della presenza di prezzi agricoli poco remunerativi rispetto ai cresciuti e crescenti dei costi di produzione.

Ebbene, in questo nuovo contesto la Commissione, anche in ragione della tendenziale lettura della *competition law* secondo il modello monocentrico sopra richiamato affermatosi anche in Europa per via dell'egemonia neoliberale, da una parte, e sempre con maggiore determinazione rispetto al passato, ha individuato nella efficienza economica (e nel *consumer welfare*) la stella polare nell'applicazione della disciplina *antitrust*, dall'altra, sulla scia dell'abbandono

della politica agricola fondata su prezzi amministrati, ha ritenuto di applicare siffatto modello in tutti i settori economici, ivi compreso quello primario.

In contrasto con le scelte presenti nel Trattato in ordine al singolare trattamento di favore riservato all'agricoltura, la Commissione ha iniziato a considerare e trattare i mercati agricoli in termini non diversi sostanzialmente dagli altri.

Più precisamente, ha adottato un indirizzo ermeneutico di politica del diritto in materia di intese tra operatori agricoli tendente a leggere il rapporto tra gli obiettivi della PAC e gli sforzi dei produttori agricoli di coalizzarsi per conseguire un *counterbalancing power* alla luce dell'art. 101, par. 3, del TFUE ossia attraverso il modello delle deroghe al divieto assoluto di intese anticompetitive di cui parla tale disposizione. In effetti, pur ribadendo apparentemente il primato degli obiettivi della PAC sulla disciplina della concorrenza, peraltro confermato più volte con un indirizzo costante nel tempo da parte della Corte di giustizia, la Commissione si è attestata su una linea di pensiero secondo la quale il perseguimento dell'efficienza economica in termini di risultati pro-competitivi sulla base della disciplina di cui all'art. 101, par. 3, costituirebbe il mezzo, se non addirittura l'unico, per perseguire gli obiettivi della stessa PAC.

È evidente che si è in presenza di un'impostazione forzata e assai discutibile. Essa porta a svuotare dall'interno il primato della PAC sulla disciplina della concorrenza e, a tacer d'altro, paradossalmente, si rivela oggi oltranzista nel difendere l'applicazione del modello monocentrico della *competition law*, peraltro proprio al settore agricolo e giusto nel momento storico in cui, anche in ragione dell'emersione del tema della sostenibilità, tale modello si rivela in generale sempre più inadeguato alla situazione effettuale e suscettibile di necessarie rivisitazioni.

Come si cercherà di evidenziare nella pagine seguenti, tanto il conflitto tra la Commissione ed il Parlamento europeo, quanto l'ambigua parabola alla base della linea di politica del diritto seguita dalla Commissione, sono alla radice dei mutamenti legislativi intervenuti a proposito della disciplina *antitrust* applicabile al settore agricolo a far tempo dal reg. n. 1234/2007 sino al successivo reg. n. 1308/2013 e

alle successive modifiche di questo ultimo contenute nel reg. n. 2393 del 2017 nonché alle più recenti adottate con il reg. n. 2117 del dicembre 2021.

Si tratta di mutamenti legislativi che, al tempo stesso, minano in maniera oltremodo significativa la coerenza e la stessa qualità tecnica del tessuto normativo in quanto, in ragione del compromesso tra indirizzi tra loro contrastanti emersi a causa delle diverse impostazioni avanzate dal Parlamento europeo, a fronte della proposte della Commissione, sono state introdotte, all'interno della disciplina, contraddizioni che caricano di incertezze la normativa e ne mortificano il funzionamento applicativo.

I contrasti, in particolare, sono emersi all'indomani della entrata in vigore del reg. n. 1234 del 2007, anche a seguito delle gravi turbolenze e instabilità che avevano colpito i mercati agricoli a far tempo dalla crisi del 2008.

Infatti, tale regolamento inaugurò il passaggio all'organizzazione unica dei mercati agricoli nel segno del definitivo consolidamento del processo di revisione riguardante la PAC che aveva portato all'abbandono della politica dei prezzi amministrati. Ebbene, in ordine alla disciplina dei mercati, il reg. n. 1234 del 2007 prospettò tre linee di intervento:

a) Riutilizzando il materiale legislativo emerso al proposito del settore ortofrutticolo, rilanciò l'attenzione anche per le organizzazioni dei produttori agricoli in generale. A tale fine, l'art. 122, introdusse la possibilità per gli Stati di effettuare il riconoscimento di organizzazioni che: «perseguono una finalità specifica, che in particolare può includere o, nel caso del settore ortofrutticolo, include uno o più tra gli obiettivi seguenti: *i*) assicurare che la produzione sia pianificata e adeguata in funzione della domanda, in particolare in termini qualità e quantità; *ii*) concentrare l'offerta ed immettere sul mercato la produzione dei propri aderenti; *iii*) ottimizzare i costi di produzione e stabilizzare i prezzi alla produzione.

b) Ampliando la sfera operativa al di là di alcuni specifici comparti, adottò una disciplina generale e particolarmente cauta per le organizzazioni interprofessionali, sempre che non operanti direttamente nel mercato.

c) Quanto alla disciplina *antitrust*, l'art. 176 si limitò a ribadire il quadro giuridico preesistente risalente in definitiva al 1962 in cui da un lato si permetteva ai produttori agricoli di coalizzarsi, anche in forma organizzata, per accordi aventi ad oggetto «la produzione o la vendita di prodotti agricoli o l'utilizzazione di impianti comuni per il deposito, la manipolazione o la trasformazione di prodotti agricoli, a meno che la Commissione non accerti che in tal modo la concorrenza è eliminata o che sono compromessi gli obiettivi di cui all'art. 39 del Trattato»; dall'altro si ribadiva pur sempre il divieto che tali accordi contenessero l'obbligo di praticare prezzi identici, con evidente riferimento alle organizzazioni svolgenti solo funzioni normative, ossia non operanti nella diretta vendita sul mercato della produzione conferita loro dai propri aderenti, come previsto fisiologicamente per le organizzazioni ortofrutticole chiamate a provvedere alla effettiva concentrazione dell'offerta e alla immissione sul mercato della produzione dei soci analogamente a quanto viene attuato dalle società cooperative di diritto comune.

La decisione della Commissione di ribadire il vecchio impianto della disciplina *antitrust* destinata al settore agricolo e, in particolare, di lasciare immutato il divieto per i produttori agricoli di porre in essere intese e accordi aventi ad oggetto la fissazione dei prezzi dei prodotti, fu chiamata ben presto a fare i conti con una situazione dei mercati agricoli che registrava una crescente debolezza economica degli operatori del settore primario, con conseguente caduta dei prezzi agricoli e, dunque, delle condizioni reddituali degli stessi. Una prima crepa al rigido orientamento della Commissione intervenne nel 2012 nel corso del quale la crisi del settore lattiero, seguita alla fine del regime delle quote, portò all'adozione del reg. n. 261. Grazie a tale disciplina, le organizzazioni dei produttori furono legittimate a negoziare «a nome degli agricoltori aderenti, per la totalità o una parte della loro produzione congiunta, i contratti per la consegna di latte crudo da parte di un agricoltore a un trasformatore di latte crudo o a un collettore»³³, previa la fissazione del prezzo di vendita del

³³ Così, l'art. 126-*quater*, par. 1 del reg. n. 1234/2007 introdotto dal reg. n. 261 del 2012.

latte in vista delle consegne che i singoli produttori aderenti alla stessa avrebbero effettuato nei confronti delle latterie.

In questo caso, in particolare, la sola cautela che venne adottata per contenere gli eventuali effetti negativi sulla competizione fu quella di fissare un limite quantitativo alla produzione soggetta a negoziazione, sulla base di un riferimento in percentuale sia alla totale produzione lattiera nazionale, sia a quella europea.

Come era avvenuto più volte anche in passato, la soluzione urgente introdotta a proposito del settore lattiero rappresentò l'occasione per un movimento promosso dalle centrali agricole e fatto proprio dal Parlamento europeo perché da un lato si allargasse l'ambito applicativo della soluzione adottata per il latte, dall'altro si ponesse mano ad una più incisiva riforma della disciplina sulla concorrenza da applicare al settore agricolo, alla luce della diffusa percezione circa il superamento del tradizionale quadro normativo risalente al 1962 in ragione della sua intervenuta incoerenza con i mutati contenuti della politica agricola europea.

L'adozione del reg. n. 1308 nel 2013, ossia nell'anno successivo a quella del reg. n. 261 relativo al latte, giunse al termine di un primo acceso dibattito tra la Commissione ed il Parlamento europeo: dibattito in cui, a ben vedere, le concessioni assicurate al Parlamento europeo dalla Commissione si rivelarono ben presto vittorie di Pirro in quanto la Commissione finì con l'imporre un *restyling* della disciplina che, a dispetto di quanto sembrasse a prima vista, muoveva nella sostanza, e per di più in maniera scoperta, proprio nella direzione volta a marcare il primato delle regole generali della concorrenza a dispetto del trattamento speciale assicurato all'agricoltura nel Trattato.

Infatti, il reg. n. 1308 del 2013, chiamato a sostituire integralmente il risalente reg. n. 1234/2007, non solo ribadì nell'art. 149 il contenuto della disciplina sulle trattative nel settore del latte introdotto l'anno prima nel reg. n. 261/2012, ma introdusse negli artt. 169, 170 e 171 solo tre specifiche ipotesi di trattative contrattuali affidate ad organizzazioni dei produttori rispettivamente nel settore dell'olio di oliva, delle carni bovine e per taluni seminativi.

A differenza, però, di quanto previsto nel caso del latte, in queste ipotesi la concreta possibilità per siffatte trattative, comprensive

anche della fissazione del prezzo, di sfuggire in concreto all'intervento demolitorio delle autorità nazionali della concorrenza era subordinato al contestuale svolgimento da parte delle organizzazioni promotrici di siffatte trattative di una o più ulteriori attività operative sul mercato, elencate in tali disposizioni, in grado di bilanciare, grazie ai loro accertati positivi effetti pro-competitivi, in termini di miglioramento funzionale del sistema agro-alimentare, quelli negativi sulla concorrenza derivanti, per principio, dalla determinata fissazione in comune di prezzi per le derrate agricole. Nella sostanza, il modello adottato dalla Commissione nell'elaborazione di queste tre disposizioni riprendeva, applicandolo al settore agricolo, e per di più con uno scoperto artificio linguistico, lo schema proprio della deroga di cui parla l'art. 101, par. 3, TFUE, nel duplice senso da un lato di considerare in definitiva gli obiettivi della PAC come eccezionali ipotesi di deroga all'applicazione della primaria disciplina della concorrenza e dall'altro, con conseguenze ben più gravi, di ridisegnare tali obiettivi al di fuori del contenuto specifico dell'art. 39, posto che gli effetti competitivi individuati da tali norme venivano esplicitamente riferiti, in chiave di acquisita efficienza, al sistema agro-alimentare in quanto tale, per di più nelle sue articolazioni a valle della produzione agricola di base.

In primo luogo, in tutte e tre le ipotesi introdotte nei rispettivi art. 169, 170 e 171, l'affermazione perentoria di apertura secondo la quale «un'organizzazione di produttori del settore (...) può negoziare a nome degli aderenti, per la totalità o parte della loro produzione aggregata, contratti (...)» era subito circoscritta e depotenziata dalla successiva previsione secondo la quale «ciò *potrebbe* essere realizzato a condizione che (...)».

Quanto poi alle condizioni pro-competitive, la vaghezza delle ipotesi ivi elencate era tale da rendere del tutto incerto il positivo esito finale di un'iniziativa promossa da una organizzazione di produttori: iniziativa che restava pur sempre soggetta ad un possibile intervento censorio *ex post* da parte delle autorità nazionali della concorrenza. Sicché, sul piano pratico, siffatte ipotesi sono rimaste semplicemente virtuali, nonostante la Commissione, indotta dall'inizio senza alcuna convinzione ad assecondare i *desiderata* del Parlamento europeo,

avesse provveduto, nei mesi successivi alla pubblicazione del regolamento, ad elaborare specifiche *guidelines* al fine, per la verità vano, di chiarire i concreti meccanismi applicativi di tali disposizioni³⁴.

Al di là delle aperture qui sinteticamente richiamate, il reg. n. 1308/2013, nella sua parte IV, confermava, sia pure con alcune innovazioni che qui non mette conto riprendere, la scelta disciplinare originaria relativa alla concorrenza da applicare all'agricoltura, comprensiva del divieto di fissazione dei prezzi da parte delle organizzazioni dei produttori vincolante per i propri aderenti. Al tempo stesso, però, non ha provveduto in maniera adeguata a sgombrare definitivamente il campo dagli equivoci dovuti alla compresenza nel medesimo tessuto disciplinare di siffatte disposizioni, attuative dell'art. 42 del TFUE, e del complesso delle altre norme contenute nel medesimo regolamento, ossia quelle propriamente espressive in concreto della disciplina relativa alla politica agricola, come tali sottratte per definizione, ai sensi del Trattato, all'applicazione della *competition law*.

Il mancato preciso chiarimento sul punto, immanente nella stessa elaborazione del precedente reg. n. 1234 del 2007, e però in parte ridimensionato dall'*incipit* dell'art. 206 del reg. n. 1308 del 2013, ha riguardato fundamentalmente la disciplina generale relativa alle organizzazioni di produttori, meritevoli di riconoscimento e come tali legittimate ad operare *sul* e *nel* mercato dei prodotti agricoli: disciplina che nell'esperienza legislativa europea è sempre stata caratterizzata da un irrisolto margine di ambiguità, rinvenibile del resto anche nei confronti della forma giuridica della società cooperativa, per cui alla promozione di fatto di siffatte strutture si associa un indirizzo oltremodo cauto in ordine alla loro attività concreta.

Invero, a prescindere dagli equivoci dovuti alla mancata precisa distinzione tra le organizzazioni di produttori svolgenti attività di concentrazione dell'offerta e di commercializzazione della produzione conferita dai propri aderenti e quelle svolgenti solo funzione

³⁴ Su questa vicenda si rinvia al nostro «Agricoltura e concorrenza» o «concorrenza e agricoltura»? (Gli artt. 169, 170 e 171 del reg. n. 1308/2013 e il progetto di *guidelines* presentato dalla Commissione), in *Riv. dir. agr.*, 2015, I, p. 1 ss.

normativa per i propri associati ovvero attività di sola fornitura di altri servizi operativi, gli obiettivi statutari selezionati dal legislatore europeo, assunti come qualificanti ai fini del riconoscimento, pur sempre implicavano in termini generali la legittima possibilità per tali organizzazioni di adottare decisioni in grado di incidere in primo luogo sul funzionamento del mercato dei prodotti agricoli di base oltre che sulle successive fasi della loro lavorazione e trasformazione. Tra i primi obiettivi elencati nell'art. 159 nella originaria stesura del reg. n. 1308/2013, e che riprendevano quanto già presente nell'art. 122 del reg. n. 1234/2007, accanto a quello operativo di concentrare l'offerta ed immettere sul mercato la produzione dei propri aderenti, anche attraverso la commercializzazione diretta, si faceva esplicito riferimento alla possibilità di *pianificare la produzione dei propri aderenti* per adeguarla alla domanda in termini di qualità e quantità, nonché di ottimizzare i costi di produzione e la redditività dell'investimento in risposta alle norme applicabili in campo ambientale e di benessere degli animali e *stabilizzare i prezzi alla produzione*.

In altri termini, le decisioni delle organizzazioni di produttori riconosciute, attuative di siffatti obiettivi qualificanti, selezionati dallo stesso legislatore nel quadro della disciplina della PAC, dovevano ritenersi come tali sottratte ad un possibile vaglio sulla base della disciplina della concorrenza, ivi compresa quella contenuta nelle norme di chiusura previste nella parte IV del reg. n. 1308 del 2013.

Le considerazioni da ultimo svolte sono particolarmente utili per comprendere l'immotivata rigidità dell'impostazione adottata dalla Commissione nella stessa interpretazione del diritto scritto in ordine al rapporto tra agricoltura e concorrenza nella disciplina europea alla base della lunga vertenza apertasi in Francia nel 2008 in materia di indivia: vertenza poi conclusasi con una decisione della Corte di giustizia nel novembre del 2017, ossia un mese prima della pubblicazione del reg. n. 2393 del 2017 le cui modifiche al reg. n. 1308/2013 hanno risentito in maniera evidente dell'andamento di tale controversia³⁵.

³⁵ Sul caso "indivia" si rinvia per tutti al nostro *Dal caso «indivia» al regolamento omnibus del 13 dicembre 2017: le istituzioni europee à la guerre tra la PAC e la concorrenza ?*, in *Diritto agroalimentare*, 2018, p. 109 ss. ivi riferimenti bibliografici.

Nel caso di specie, per fronteggiare una grave crisi che aveva colpito il mercato dell'indivia, alcune organizzazioni di produttori ortofrutticoli, associazioni di secondo grado delle stesse nonché altre strutture associative agricole avevano tra loro concordato la fissazione di un prezzo minimo per l'indivia nonché la fissazione di un tetto alle produzioni e lo scambio di informazioni a proposito del loro andamento.

Nel rinviare all'ampia letteratura che si è occupata di tale vertenza, è sufficiente qui sinteticamente riprendere le questioni dibattute in quel caso giurisprudenziale. Esso aveva preso il via da una decisione sanzionatoria adottata dall'autorità francese della concorrenza, rigidamente allineata sulle impostazioni della Commissione europea, e si è conclusa con una sentenza della Corte di giustizia, dopo un *iter* processuale che ha visto, prima la corte di appello di Parigi del 15 maggio 2014 cancellare la decisione della Autorità francese della concorrenza del 6 marzo 2012, e, poi, la *Cour de Cassation*, con la sentenza dell'8 dicembre 2015, sottoporre alla Corte di giustizia alcune questioni pregiudiziali sulla base peraltro delle tesi sostenute dalla stessa Commissione intervenuta nel giudizio dinanzi alla stessa Corte di cassazione.

Infatti, secondo la Commissione, dovevano considerarsi deroghe all'applicazione della disciplina *antitrust*, di conseguenza da interpretarsi in termini restrittivi, non solo quelle generali a suo tempo accolte nel reg. n. 26 del 1962 e travasate negli artt. 176 e ss. del reg. n. 1234/2007, bensì anche quelle speciali rinvenibili all'interno delle norme dettate in materia di politica agricola. Il tutto, a conferma, in definitiva, della sua impostazione di fondo secondo la quale non è la concorrenza ad essere subordinata all'attuazione della politica agricola, ma è quest'ultima a costituire semplicemente una possibile fonte di circoscritte deroghe, generali o speciali, al rispetto integrale della disciplina generale della concorrenza di cui all'art. 101 TFUE.

Poiché questa impostazione della Commissione non aveva avuto, sino ad allora, un riscontro giurisprudenziale, la Corte di cassazione francese ritenne opportuno sollevare due questioni pregiudiziali da sottoporre all'attenzione dei giudici di Bruxelles.

In primo luogo, si è chiesto alla Corte di chiarire se accordi intervenuti tra diverse organizzazioni di produttori, associazioni tra le stesse, coinvolgenti anche organizzazioni interprofessionali, sempre che in linea con i compiti affidati a tali organizzazioni dalla disciplina presente nei regolamenti relativi alle organizzazioni di mercato, sfuggissero pur sempre al divieto di cui all'art. 101, par. 1, TFUE, sebbene esse non rientrassero tra le deroghe generali di cui all'art. 176 del reg. n. 1234 (successivamente art. 209 del reg. n. 1308³⁶). In secondo luogo, in caso di risposta affermativa a tale questione, si chiedeva alla Corte di verificare se le finalità previste per le organizzazioni ortofrutticole (poi generalizzate a tutte le altre organizzazioni) in particolare quelle relative all'adeguamento della produzione alla domanda e alla regolarizzazione dei prezzi, comprendessero anche la fissazione di un prezzo minimo comune, la concertazione della quantità di prodotto da immettere sul mercato ovvero lo scambio di informazioni strategiche.

Orbene, nelle sue conclusioni presentate nell'aprile del 2017, l'avv. Generale presso la Corte di giustizia, Wahl, prese esplicita posizione critica avverso la impostazione avanzata dalla Commissione, sottolineando che le decisioni ed i comportamenti adottati dalle organizzazioni riconosciute di produttori in conformità agli obiettivi statutari espressamente previsti dalla disciplina della PAC, proprio in ragione del primato della PAC sulla normativa generale in materia di concorrenza, non potevano esser qualificate come deroghe a questa ultima. In particolare, come si legge nei punti 50-51 delle sue con-

³⁶ È bene segnalare che l'art. 176 del reg 1234/2007 aveva come titolo "Eccezioni" in riferimento all'applicazione degli articoli relativi alla concorrenza contenuti nel Trattato richiamata nell'articolo precedente (art. 175). Nel reg. n. 1308 del 2013, viceversa, il titolo dell'art. 209, corrispondente all'art. 176, da un lato si concentra su una sola ipotesi (quella che coinvolge solo produttori agricoli), dall'altro parla esplicitamente di "Deroghe per gli obiettivi della PAC e gli agricoltori e le loro associazioni". A ben vedere, la conferma che a proposito di questa disciplina la Commissione sia fortemente interessata a far valere la sua impostazione sino al punto di imputarsi direttamente la normativa si rinviene nel singolare, quanto discutibile, titolo assegnato all'art. 206 del reg. n. 1308, che ha sostituito l'art. 175 del reg. n. 1234/2007. Sebbene si tratti di una norma compresa in un regolamento del Parlamento e del Consiglio, il titolo dell'art. 206 parla espressamente di "Orientamenti della Commissione sull'applicazione delle norme sulla concorrenza all'agricoltura" (*sic!*).

clusioni sulla scorta proprio del primato della PAC, più volte ribadito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, «le Autorità nazionali garanti della concorrenza devono tenere conto in via prioritaria delle norme dell'OCM per valutare il carattere anticoncorrenziale o meno di un comportamento adottato dalle OP e dalle AOP». Sicché, a suo avviso, in riferimento a tali norme «più che una deroga (o un'esenzione, a seconda della terminologia impiegata) all'applicazione del diritto della concorrenza, siamo in presenza, nella specie, di un'*esclusione* di tale applicazione, risultante dal necessario perseguimento dei compiti affidati agli operatori principali delle OCM. Infatti, nella misura – e unicamente in tale misura – in cui sia certo che le pratiche attuate nell'ambito di una OCM sono, in definitiva, strettamente necessarie alla realizzazione di tali compiti, l'applicazione delle norme in materia di concorrenza, e segnatamente di quelle concernenti le intese anticoncorrenziali, deve essere esclusa a priori».

Sul punto specifico, non diversa è stata la soluzione accolta dalla Corte di giustizia la quale, facendo propria l'interpretazione offerta dall'avvocato generale, ha, a sua volta, precisato (punto 38 della sentenza) che nel perseguire gli obiettivi della politica agricola comune «gli interventi del legislatore dell'Unione (...) non sono finalizzati a stabilire deroghe o giustificazioni al divieto delle pratiche di cui all'art. 101, par. 1, ed all'art. 102 TFUE, ma ad escludere dall'ambito di applicazione di tali disposizioni pratiche che, qualora fossero poste in essere in un settore diverso da quello della politica agricola comune, vi rientrerebbero».

Ai nostri fini, non interessa approfondire l'esito specifico di quella controversia, quanto fondamentalmente evidenziare che, a seguito di tale pronunciamento, la Commissione non ha certo rinunciato al suo indirizzo volto a ridimensionare la "specialità" del trattamento riservato al settore agricolo. Essa ha però modificato lucidamente, e con una raffinatezza di tecnica giuridica non colta dal Parlamento europeo e dalle grandi organizzazioni sindacali agricole, la strategia con cui perseguire il suo disegno fondato pur sempre sulla preferenza per il modello della disciplina della concorrenza alla base dell'art. 101 TFUE.

Infatti, in sede di riforma del reg. n. 1308, intervenuta con il reg. n. 2393 del dicembre 2017, alla luce della linea interpretativa che an-

dava emergendo nel giudizio innanzi alla Corte di giustizia, la Commissione ha promosso una significativa modifica del quadro disciplinare, pur venendo incontro alle istanze avanzate dal Parlamento europeo indirizzate da un lato ad ampliare l'ambito applicativo della disposizione facoltizzante le organizzazioni dei produttori a negoziare contratti di vendita per conto dei propri aderenti, ivi compresa la fissazione del prezzo, dall'altro di fare anche chiarezza sulle condizioni richieste a tale scopo.

Nell'originario tessuto normativo del reg. n. 1308, la disciplina relativa alle organizzazioni dei produttori, ai loro compiti statutari ai fini del riconoscimento, erano del tutto separate e distinte dalle disposizioni successive relative alle negoziazioni delle trattative cui erano ammesse le organizzazioni riconosciute: la prima disciplina era dettata negli artt. 152 ss., le seconde erano contenute negli artt. 169, 170 e 171 con la fissazione, per quanto incerta ed oscura, delle condizioni necessarie richieste per una eventuale deroga all'applicazione dell'art. 101.

Nella nuova versione del reg. n. 1308 del 2013, dovuta alle novità introdotte dal reg. n. 2393/2017, la Commissione non solo ha ripreso questo secondo tema all'interno delle norme generali dettate ai fini del riconoscimento stesso delle organizzazioni dei produttori, con l'esplicita abrogazione degli artt. 169, 170 e 171, ma ne ha modificato profondamente il complessivo assetto preesistente.

Invero, sino alla originaria stesura del reg. n. 1308, la disciplina prevedeva il riconoscimento delle organizzazioni dei produttori sulla base sia della conformità degli statuti agli obiettivi previsti dal legislatore europeo, sia della sussistenza di presupposti anche materiali, oltre quelli relativi ad una adeguata rappresentatività in termini di numero di soci e di produzione primaria coinvolta, necessari per assicurare effettività all'azione di siffatte strutture associative³⁷. Su

³⁷ In realtà, nella disciplina comunitaria è dato rinvenire una risalente quanto costante discrasia tra le affermazioni affidate alle motivazioni alla base di molti provvedimenti in ordine all'importanza delle organizzazioni dei produttori ai fini di una razionale strutturazione dei mercati agricoli e le concrete cautele e riserve, nella effettiva disciplina, a proposito dei possibili effetti della loro attività pregiudizievoli per la concorrenza. In questa prospettiva si comprende anche l'ampia riserva alla Commissione

questa base, la possibilità per le organizzazioni già riconosciute di negoziare i prezzi per conto dei propri soci nelle sole ipotesi di cui agli artt. 169, 170 e 171 era subordinata, sia pure con un ampio margine di alea, alla concreta messa in opera di diverse attività assunte come pro-competitive, secondo il modello dell'art. 101, par. 3.

Ebbene, con la riforma dettata nel reg. n. 2393 del 2017, questo quadro è stato profondamente alterato, previa la riscrittura dell'art. 152. Infatti, nel nuovo testo del par. 1 della norma, prima ancora di riprodurre, nella lett. c), gli obiettivi statutari richiesti alle organizzazioni dei produttori ai fini del riconoscimento, si precisa nella precedente lett. b) che le organizzazioni dei produttori in tanto possono avanzare ed ottenere il riconoscimento in quanto già esistono e svolgono una delle attività ivi elencate: attività comuni, che a ben vedere, si pongono a valle della produzione primaria, e riprendono parte di quelle già a suo tempo presenti tra le "condizioni" richieste negli artt. 169, 170 e 171.

In altre parole, a seguito della riforma, lo stesso riconoscimento viene ammesso solo per organizzazioni di produttori che già svolgono attività chiaramente pro-competitive a vantaggio del funzionamento virtuoso della intera filiera agricola. Su questa premessa che, in definitiva, implica una rigida selezione delle organizzazioni dei produttori meritevoli del riconoscimento, il par. 1-*bis* riprende il tema relativo alla possibilità di effettuare negoziazioni in un contesto normativo che sovverte la disciplina preesistente quale interpretata dalla stessa Corte di giustizia nel caso dell'*indivia* e che rinforza, sul piano formale, l'impostazione della Commissione in ordine al rapporto tra disciplina della concorrenza e PAC.

Infatti, il par. 2 del reg. 152 così dispone: «In deroga all'art. 101, par. 1, TFUE, un'organizzazione di produttori riconosciuta a norma del par. 1 del presente articolo può pianificare la produzione, ottimizzare i costi di produzione, immettere sul mercato e negoziare contratti concernenti l'offerta di prodotti agricoli, a nome dei suoi aderenti, per la totalità o parte della loro produzione com-

di poteri delegati in ordine alla disciplina delle organizzazioni dei produttori presente nell'art. 173 del reg. n. 1308 del 2013.

plessiva. Le attività di cui al primo comma possono avere luogo: a) purché una o più delle attività di cui al par. 1, lett. b), punti da i) a vii), siano effettivamente esercitate, contribuendo in tal modo al conseguimento degli obiettivi di cui all'art. 39 TFUE (...).».

Come è agevole cogliere, la Commissione, non soltanto per la prima volta ha introdotto un riferimento esplicito all'art. 101 TFUE nell'ambito della normativa sulla politica agricola in termini di espressa deroga, a conferma, dunque, di una prevalenza, in linea di principio, della disciplina generale relativa alla concorrenza sulla PAC, ma, nel contempo, ha messo sullo stesso piano, in termini di deroga esplicita all'art. 101 ed in presenza delle nuove condizioni, sia il caso relativo alle negoziazioni dei prezzi, per quanto esercitabili in tutti i comparti e che in precedenza era il solo tema in discussione, sia quello delle determinazioni interne dell'organizzazione in ordine alla pianificazione della produzione e alla ottimizzazione dei costi di produzione: determinazioni queste ultime che, viceversa, nella precedente disciplina, come aveva precisato la Corte di giustizia nella sua decisione nel caso dell'indivia, le organizzazioni potevano legittimamente perseguire, sempre che necessarie per il raggiungimento dei loro obiettivi, senza nessuna altra condizione in quanto di per sé sottratte all'applicazione della disciplina *antitrust*.

Per altro verso, infine, non è senza rilievo il fatto che, ai fini dell'applicazione della deroga all'art. 101 TFUE, la disposizione di cui al par. 1-*bis* abbia ribadito il ruolo determinante spettante all'esercizio da parte dell'organizzazione riconosciuta di una delle attività pro-competitive elencate nel par. 1, ed esplicitamente abbia considerato lo svolgimento di siffatte attività in linea con il conseguimento degli obiettivi della PAC.

In definitiva, il prezzo pagato, in termini di alterazione dei principi circa il rapporto tra PAC e concorrenza, da parte del Parlamento e delle centrali agricole al fine di ottenere la possibilità per le organizzazioni agricole di negoziare collettivamente i prezzi delle derrate agricole è stato, a nostro avviso, indubbiamente alto. E, d'altronde, non può certo ritenersi bilanciato, a sua volta, da alcune novità introdotte nella disciplina della concorrenza per l'agricoltura contenuta nella parte IV del medesimo reg. n. 1308. Infatti, nell'ambito della

deroga di cui all'art. 209, comprensiva pur sempre del divieto generale di accordi relativi ai prezzi, se da una parte la Commissione ha inserito, ambigualmente, anche il riferimento alle organizzazioni dei produttori riconosciute di cui al precedente art. 152, dall'altra il Parlamento europeo ha ottenuto una sola modifica finalizzata a contrastare l'idea di fondo della Commissione, avviatasi nel 2003 con il reg. n. 1, di scaricare solo sulla giurisprudenza, mediante interventi *ex post*, il controllo di eventuali decisioni adottate da una organizzazione di produttori, a conforto del rilievo esclusivamente economico-giuridico e non valutativo di siffatte questioni. Infatti, con la riforma intervenuta nel dicembre 2017, il Parlamento europeo ha ottenuto che nel testo dell'art. 209 venisse inserita la previsione secondo la quale le strutture associative agricole riconosciute, di primo e di secondo livello, preventivamente «possono chiedere alla Commissione un parere sulla compatibilità di tali accordi, decisioni e pratiche concordate con gli obiettivi di cui all'art. 39 TFUE».

Nonostante quanto osservato, la Commissione ha in ogni caso maldigerito le devianze di fonte parlamentare apportate al suo disegno complessivo volto ad erodere il trattamento speciale riservato ai produttori agricoli, al fine di ricondurre anche l'agricoltura nel pieno ambito applicativo della concorrenza. Infatti, è significativo che, per la prima volta nell'esperienza del diritto europeo, in allegato al reg. n. 2393 del 2017, sia stato pubblicato un documento della Commissione che contiene alcune esplicite note di dissenso nei confronti del testo licenziato con il coinvolgimento del Parlamento in veste di co-legislatore accanto al Consiglio. Nella parte conclusiva di tale documento, la Commissione è intervenuta a proposito della cooperazione tra produttori. Nonostante i condizionamenti da essa introdotti nel reg. n. 1398 del 2013, sopra evidenziati, la Commissione ha espresso il suo dissenso e preoccupazione per le scelte adottate in quanto dirette ad ampliare l'ambito operativo delle organizzazioni dei produttori, riservandosi di far valere le sue posizioni nei successivi sviluppi della legislazione³⁸.

³⁸ Non è privo di interesse qui richiamare quanto sostenuto dalla Commissione, secondo la quale: «L'accordo generale della Commissione sulla proposta 'Omnibus',

In realtà, al di là della specifica questione strutturale relativa allo scarso potere negoziale dei singoli produttori agricoli e, dunque, al ruolo che le organizzazioni dei produttori possono svolgere in termini di *counterbalancing power* ai fini della negoziazione collettiva dei prezzi, il complesso delle modifiche intervenute nel 2017 al reg. 1308 segnalano che l'obiettivo di fondo della Commissione non è quello di tutelare innanzitutto i produttori agricoli, a partire dalle relazioni di mercato con gli acquirenti primari dei loro prodotti, sia pure nella complessiva ottica dell'art. 39 del Trattato, ossia in riferimento anche alle legittime aspettative dei consumatori. L'obiettivo della Commissione, in linea con la cultura squisitamente economica della concorrenza, è piuttosto quello di assicurare un funzionamento efficiente dell'intero sistema agro-alimentare, ma senza, al tempo stesso, alterare il libero gioco competitivo in ordine alla formazione dei prezzi e agli equilibri contrattuali destinati a svolgersi lungo la filiera secondo le regole del mercato.

In altre parole, una volta imboccata la linea strategica per la quale la formazione dei prezzi nei mercati agricoli deve restare affidata al libero gioco della competizione, come avviene per tutti gli altri mercati, la Commissione ha inteso ricondurre la questione tradizionale relativa alla equa remunerazione della parte agricola nell'ambito della redistribuzione del valore all'interno del complessivo quadro sistemico agro-alimentare. È in questa linea, a ben vedere, che si colloca

che comprende gli emendamenti approvati dal Parlamento e dal Consiglio, non pregiudica eventuali future proposte della Commissione in questi settori nel quadro della riforma della politica agricola comune per il periodo successivo al 2020 e altre iniziative che mirano nello specifico ad affrontare alcune delle questioni trattate dal testo approvato ora dal Parlamento europeo e dal Consiglio. La Commissione si rammarica che la questione del ruolo molto limitato riservato alla Commissione e alle autorità nazionali garanti della concorrenza per intervenire a tutela di una concorrenza effettiva non sia stata affrontata in modo soddisfacente dai co-legislatori ed esprime preoccupazione per le possibili implicazioni di questa limitazione per gli agricoltori e i consumatori. La Commissione osserva che il testo giuridico deve essere interpretato in modo coerente con il trattato, in particolare per quanto riguarda la possibilità per la Commissione e le autorità nazionali garanti della concorrenza di intervenire se un'organizzazione di produttori, che copre un'ampia quota di mercato, cerca di limitare la libertà di azione dei suoi membri. La Commissione si rammarica del fatto che tale possibilità non sia chiaramente tutelata nel testo giuridico».

l'iniziativa della Commissione avviatasi nel 2013 con il libro verde sulle pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare – COM (2013) 37 finale – e conclusasi con l'adozione della direttiva n. 633/2019. Infatti, con questa direttiva, si è fondamentalmente inteso contrastare, in ragione dello squilibrio di potere negoziale presente tra i diversi operatori della filiera alimentare, non certo la formazione dei prezzi dei prodotti, bensì la sola prassi negoziale tendente ad accollare sui fornitori in quanto soggetti deboli nelle relazioni di filiera, costi aggiuntivi incidenti negativamente sulla remunerazione complessiva della loro attività, con la peculiarità, peraltro, che la direttiva identifica quali fornitori da proteggere non solo i produttori agricoli primari, ma anche altri operatori presenti nella filiera³⁹.

Sicché, è sempre con riferimento al sistema agro-alimentare che devono misurarsi anche eventuali effetti pro-competitivi che possono discendere da eventuali devianze in ordine all'applicazione della stessa disciplina *antitrust* secondo il modello proprio dell'art. 101, par. 3, TFUE.

Ciò permette, innanzitutto di spiegare ancor meglio che l'apertura di credito della Commissione circa la negoziazione collettiva dei prezzi e la programmazione delle produzioni vale solo a favore di organizzazioni di produttori agricoli che, in tanto ottengono il rico-

³⁹ A conferma del tendenziale orientamento della Commissione di spostare il baricentro della politica agricola dalla tutela dei soli produttori agricoli alla promozione dell'intera filiera agro-alimentare, a fondamento della direttiva n. 633 del 2019 si è posto l'art. 43 TFCE, sulla base della tesi, molto debole, secondo la quale la tutela indirizzata, nella veste di fornitori, anche ad operatori economici diversi da quelli agricoli di base deriverebbe dalla semplice auspicata possibilità che, a ritroso nei rapporti di filiera, emergano benefici a monte per i produttori primari. In realtà, come si è già avuto occasione di osservare criticamente 8 si v. il nostro *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.), ammesso e non concesso che la medesima indifferenziata tutela per una più ampia categoria di fornitori porti ad effettivi benefici per i produttori agricoli, la direttiva incide solo sui costi aggiuntivi scaricati a carico dei fornitori dagli operatori posti a valle e dotati di maggior potere contrattuale rispetto ai primi, ma lascia impregiudicata la questione di sistema circa la debolezza economica degli agricoltori in ordine alla fissazione dei prezzi dei prodotti agricoli la quale si aggiunge a quella di cui gli agricoltori soffrono anche nei rapporti a monte con i colossi delle industrie fornitrici dei fattori della produzione, con la conseguente progressiva contrazione dei loro redditi.

noscimento, in quanto preventivamente già svolgono anche attività pro-competitive, ossia che si presentano come multifunzionali rispetto alle esigenze di un moderno sistema agro-alimentare e dunque che operano oltre la ristretta soglia della sola commercializzazione della produzione agricola sotto forma di esercizio di un semplice *counterbalancing power*.

Il che significa, a ben vedere, un ribaltamento dell'originaria funzione spettante alle organizzazioni dei produttori agricoli. Infatti, per decenni il diritto europeo ha considerato siffatte strutture meritevoli di riconoscimento proprio in quanto il loro intervento *sul* e *nel* mercato agricolo dei prodotti a favore degli operatori agricoli era in grado di contrastare alcune inefficienze strutturali dei mercati agricoli dovute appunto alla frantumazione dell'offerta e alla debolezza dei singoli imprenditori agricoli. Ebbene, a seguito della riforma introdotta nel reg. n. 1308, attualmente le organizzazioni dei produttori sono meritevoli di riconoscimento, e dunque di un trattamento giuridico di favore, soltanto se svolgono innanzitutto molteplici attività operative in grado di produrre effetti positivi in ordine al miglior funzionamento del sistema agro-alimentare; sicché solo se fanno questo possono legittimamente operare anche *nel* e *sul* mercato dei prodotti agricoli. Il nuovo modello promosso dalla Commissione parte dall'opposto presupposto secondo il quale l'attività delle organizzazioni nel mercato agricolo, ossia proprio quell'attività che ne aveva storicamente giustificato la nascita e lo sviluppo nella modernità, è anticompetitiva. Di conseguenza solo la presenza di "esternalità positive" provenienti dall'esercizio da parte delle organizzazioni dei produttori di attività selezionate dalla stessa legge e destinate a vantaggio dell'intero sistema agro-alimentare ben prima del riconoscimento, potrebbero bilanciare gli effetti "negativi" sulla libera competizione derivanti dalla loro stessa esistenza. In tal modo, a tacer d'altro, si legittimano, a tutto campo, le posizioni integraliste in materia di *competition law* che hanno sempre guardato con sospetto ed ambiguità all'associazionismo economico dei produttori in generale e che in tale giudizio continuano a coinvolgere il mondo della cooperazione e delle stesse società cooperative.

Al tempo stesso, nella ribadita estraneità della disciplina della nuova PAC quanto al libero funzionamento dei mercati e, dunque,

alla libera formazione dei prezzi, si spiega il mutato approccio che la novella del 2017 ha apportato al reg. n. 1308 del 2013 a proposito delle organizzazioni interprofessionali, ossia proprio a quelle realtà associative trasversali chiamate a svolgere un ruolo nella strutturazione anche negoziale dei rapporti di filiera tra le imprese agricole e quelle della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli e agro-alimentari, sempre che non siano attive nella produzione, trasformazione o nel commercio⁴⁰ e non intervengano nel mercato e sui prezzi⁴¹. In questa linea, una singolare novità del reg. n. 2393, oltre l'ampliamento della sfera di azione di siffatte organizzazioni, si rinviene nell'introdotta possibilità per queste (si v. l'art. 157 lett. c) xv) di prospettare soluzioni negoziali in ordine alla ripartizione del valore lungo la filiera ai sensi del nuovo art. 172-*bis* secondo il quale «gli agricoltori, comprese le associazioni di agricoltori, e il loro primo acquirente possono convenire clausole di ripartizione del valore, comprendenti utili e perdite di mercato, determinando le modalità di ripartizione tra di loro di eventuali evoluzioni dei relativi prezzi del mercato per i prodotti interessati o di altri mercati di materie prime»⁴².

In definitiva, le modifiche disciplinari introdotte nel dicembre del 2017 al reg. n. 1308, a proposito delle organizzazioni interprofessionali, hanno segnato il tendenziale superamento dell'indirizzo tra-

⁴⁰ Così l'art. 158 par. 1 lett. d) del reg. n. 1308 del 2013 con la sola eccezione disposta nell'art. 162 a proposito del settore dell'olio di oliva delle olive da tavola e del settore del tabacco le cui organizzazioni interprofessionali possono avere, tra l'altro, come finalità anche quella di «concentrare e coordinare l'offerta e la commercializzazione della produzione dei propri aderenti» ovvero quella di «adattare in comune la produzione e la trasformazione alle esigenze del mercato e migliorare il prodotto».

⁴¹ Con la sola eccezione dei casi previsti all'art. 162 del medesimo reg. n. 1308/2013.

⁴² L'introdotta novità, come si legge nel *considerando* 56 del reg. n. 2393 del 2017, risulta innanzitutto finalizzata a «favore una migliore trasmissione dei segnali del mercato e rafforzare i legami tra i prezzi alla produzione e il valore aggiunto lungo tutta la filiera». Su questa premessa il *considerando* riconosce che «le organizzazioni interprofessionali possono svolgere un ruolo importante nel permettere il dialogo fra i diversi soggetti della filiera e promuovere le migliori prassi e la trasparenza del mercato» per cui esse «dovrebbero poter stabilire clausole standard di ripartizione del valore». Al tempo stesso, però, in linea con l'art. 172-*bis*, si precisa che «tuttavia, il ricorso a clausole di ripartizione del valore da parte degli agricoltori, delle associazioni di agricoltori e del loro primo acquirente dovrebbe restare facoltativo».

dizionale, oltremodo cauto, quanto al riconoscimento generalizzato di siffatte strutture di coordinamento tra operatori che si collocano su piani diversi nella catena agro-alimentare. Indirizzo, quest'ultimo, evidente nell'originario reg. n. 1308 ed in parte non modificato nel 2017, ove si considerino le cautele presenti nell'originario art. 210, il quale, a proposito delle decisioni e delle pratiche concordate dalle organizzazioni interprofessionali riconosciute a norma dell'art. 157, ha continuato a subordinare l'operatività, anche qui, dell'esplicita deroga all'applicazione dell'art. 101, TFUE, ad una preventiva notificazione di siffatti accordi alla Commissione, ai fini di un controllo in ordine alla loro compatibilità con la normativa dell'Unione. Al tempo stesso, l'introduzione nel quadro normativo della possibilità di accordi relativi alla distribuzione del valore lungo la filiera, con effetti sia negativi sia positivi, in quanto del tutto autonoma e separata dalla problematica relativa alla formazione dei prezzi affidata al libero mercato e sulla quale i produttori agricoli continuano a scontare la loro debolezza negoziale, confermava, in definitiva, la scelta di fondo della PAC suggerita dalla Commissione tendente, in sostanza, da un lato a considerare i mercati agricoli non diversi da tutti gli altri, dall'altro a spostare l'attenzione, in ogni caso, dal settore primario in quanto tale, alla complessiva filiera agro-alimentare.

4. A conclusione di questa lunga necessaria premessa è possibile affrontare l'analisi delle modifiche apportate dal recente reg. 2117 del 2 dicembre 2021, al quadro disciplinare del reg. n. 1308 del 2013, come modificato dal successivo reg. n. 2393 del 2017.

Nel riprendere alcune considerazioni già avanzate nell'*incipit* della presente riflessione, è bene segnalare che la riforma del 2021 da un lato si colloca in continuità con le linee di fondo delle modifiche alla PAC emerse negli ultimi due decenni, dall'altro risente dei mutamenti intervenuti più di recente in cui ai problemi di fondo legati alla necessità di accelerare gli interventi in termini di sostenibilità per fronteggiare il *climate change*, si sono affiancati quelli legati alla epidemia da Covid -19. Problemi, questi ultimi, al tempo stesso congiunturali e strutturali, atteso che al ripresentarsi di crisi produttive e di ripetute instabilità dei mercati, ora in termini di penuria di derra-

te, ora in termini di eccedenze produttive rispetto alle capacità di assorbimento dei mercati, si sono aggiunti significativi difetti e carenze nel funzionamento dei mercati agricoli globalizzati che impongono anche ai Paesi europei di porre all'ordine del giorno la questione della *food sovereignty*, ossia della riscoperta natura strategica dell'autoapprovvigionamento di prodotti agricoli e agro-alimentari⁴³.

È inutile rammentare che il segnale più evidente dell'accresciuta instabilità dei mercati agricoli è rappresentato dalle forti oscillazioni dei prezzi agricoli che sempre più frequentemente pongono in serie difficoltà gli operatori primari. In questa situazione, e alla luce della scelte di fondo alla base della attuale PAC contrarie ad interventi diretti sui prezzi dei prodotti agricoli, la via imboccata dalla politica agricola è ormai quella di affidare alla negoziazione tra gli operatori coinvolti il solo campo su cui puntare per una più equa distribuzione del valore tra gli operatori della filiera, senza interferenze sulla formazione dei prezzi che, indubbiamente, continua a vedere gli operatori agricoli in termini di *price takers* per via della loro debolezza negoziale nei confronti degli altri operatori delle filiere agro-alimentari.

In questa prospettiva, una prima novità di ordine istituzionale si rinviene nella introduzione nel reg. n. 1308 del 2013 di un capo *I bis* intitolato alla "trasparenza del mercato". In particolare, ai sensi del nuovo art. 222-*bis*, la Commissione può istituire osservatori del mercato dell'Unione allo specifico fine di «migliorare la trasparenza della filiera agroalimentare, chiarire le scelte degli operatori economici e delle autorità pubbliche, facilitare la sorveglianza degli sviluppi del mercato e delle minacce di turbative del mercato». Tali osservatori sono chiamati a "mettere a disposizione" dati statistici ed informazioni riguardanti in particolare «produzione, approvvigionamento e scorte; prezzi, costi e, per quanto possibile, margini di profitto a tutti i livelli della filiera alimentare; previsioni di mercato a breve e medio termine; nonché importazioni e esportazioni di prodotti agricoli,

⁴³ Esigenza, quella dell'autoapprovvigionamento della stessa Unione europea, che, a ben vedere, nella misura in cui rivaluta il profilo strettamente produttivo dell'agricoltura riporta al centro dell'attenzione un obiettivo fondamentale dell'art. 39 che meriterebbe di essere adeguatamente recuperato nel disegnare la politica agricola europea dei prossimi decenni.

in particolare l'utilizzo dei contingenti tariffari per l'importazione di prodotti agricoli nell'Unione" nonché elaborare relazioni al fine di individuare "le minacce di turbative del mercato connesse ad aumenti o cali significativi dei prezzi sui mercati interni o esterni o ad altri eventi o circostanze aventi effetti analoghi».

Per quanto riguarda i prezzi agricoli, liberamente negoziati dalle parti, la prima, ancorché timida, novità contenuta nel regolamento n. 2117 del dicembre 2021, sulla base delle spinte provenienti dalle recenti esperienze nazionali, è quella di prevedere la sola possibilità che nella fissazione del prezzo di cessione dei prodotti agricoli, si tenga conto, nei contratti, dei costi di produzione sopportati dai produttori agricoli.

Per il latte ed i prodotti lattiero caseari, l'art. 148, par. 2, lett. i), dispone innanzitutto che il prezzo: «è calcolato combinando vari fattori stabiliti nel contratto, che possono comprendere indicatori oggettivi, che possono basarsi su prezzi e sui costi di produzione e di mercato pertinenti, nonché indici e metodi di calcolo del prezzo finale, che sono facilmente accessibili e comprensibili e che riflettono cambiamenti nelle condizioni di mercato, il volume consegnato e la qualità o la composizione del latte crudo consegnato; tali indicatori possono basarsi sui prezzi e sui costi di produzione e di mercato pertinenti; a tal fine, gli Stati membri possono stabilire indicatori, sulla base di criteri oggettivi fondati su studi relativi alla produzione e alla filiera alimentare. Le parti contraenti sono libere di fare riferimento a tali indicatori o a qualsiasi altro indicatore che ritengano pertinente»⁴⁴.

Analogamente, per ciò che attiene alle relazioni contrattuali aventi ad oggetto prodotti agricoli appartenenti a settori diversi da

⁴⁴ Peraltro, l'importanza di tenere sotto controllo costantemente l'andamento dei prezzi della materia prima è alla base della nuova disposizione con cui si apre l'art. 151 del reg. n. 1308/2013 secondo il quale «primi acquirenti di latte crudo dichiarano all'autorità nazionale competente il quantitativo di latte crudo che è stato loro consegnato ogni mese nonché il prezzo medio pagato. Si opera una distinzione tra latte biologico e non biologico». A loro volta, sulla base del medesimo art. 151, comma 3°, «gli Stati membri notificano alla Commissione le quantità di latte crudo e i prezzi medi di cui al primo comma».

quello del latte, l'art. 168, par. 4, del medesimo regolamento, ha previsto, con una formula più analitica, che il prezzo, da fissarsi sempre nel contratto di fornitura, «è calcolato combinando vari fattori stabiliti nel contratto, che possono comprendere indicatori oggettivi, che possono basarsi sui prezzi e sui costi di produzione e di mercato pertinenti, nonché indici e metodi di calcolo del prezzo finale, che sono facilmente accessibili e comprensibili e che riflettono cambiamenti nelle condizioni di mercato, le quantità consegnate e la qualità o la composizione dei prodotti agricoli consegnati; tali indicatori possono basarsi sui prezzi e sui costi di produzione e di mercato pertinenti; a tal fine, gli Stati membri possono stabilire degli indicatori, secondo criteri oggettivi e basati su studi riguardanti la produzione e la filiera alimentare; le parti contraenti sono libere di fare riferimento a tali indicatori o a qualsiasi altro indicatore che ritengano pertinente».

Indubbiamente si tratta di misure pur sempre affidate alla libera accettazione da parte dei contraenti. Esse appaiono finalizzate a rendere quanto meno più trasparente la formazione dei prezzi di vendita dei prodotti destinati agli operatori agricoli nella veste di fornitori della materia prima e, a favorire, in sede di successive contrattazioni, possibili variazioni dei prezzi in relazione all'eventuale mutamento degli indici a suo tempo utilizzati.

A questo primo intervento, di natura procedimentale e di metodo in ordine alla fissazione dei prezzi dei prodotti agricoli oggetto di fornitura da parte degli operatori agricoli – prezzi costituenti certamente la fonte primaria di questi ultimi – si collega, pur sempre nel quadro della negoziazione all'interno della filiera agro-alimentare, la rielaborazione della norma relativa alla ripartizione del valore.

Essa è contenuta in un'apposita sezione la *5-bis* del capo III destinata appunto ad ospitare le norme relative a siffatto tema.

Nell'originaria stesura dell'art. 172-*bis*, la contrattazione sulla ripartizione del valore faceva riferimento solo ai rapporti tra gli operatori agricoli ed i primi acquirenti dei loro prodotti. Viceversa, nella nuova stesura introdotta nel reg. n. 2117 del dicembre 2021, la norma prevede che: «Fatte salve eventuali clausole di ripartizione del valore specifiche nel settore dello zucchero, gli agricoltori, comprese le associazioni di agricoltori, possono convenire con gli operatori posti

a valle della filiera clausole di ripartizione del valore, comprendenti utili e perdite di mercato, determinando le modalità di ripartizione tra di loro di eventuali evoluzioni dei relativi prezzi del mercato per i prodotti interessati o di altri mercati di materie prime».

Peraltro, a conferma che la ripartizione del valore opera su un piano diverso, anche temporalmente, da quello relativo alla formazione dei prezzi dei prodotti agricoli di base, in quanto riflette la dinamica stessa delle variazioni del valore che si determinano lungo la filiera che porta dal prodotto agricolo primario ai successivi prodotti ottenuti dalla trasformazione, siano essi ancora formalmente considerati o non prodotti agricoli, il successivo art. 172-ter, prevede espressamente, quale deroga all'art. 101 TFUE in materia di concorrenza, che le organizzazioni interprofessionali operati nel settore vitivinicolo possono fornire indicatori di orientamento sui prezzi non vincolanti riguardo alla vendita di uve destinate alla produzione di vini a denominazione di origine protetta o a indicazione geografica protetta, sempre che però tale orientamento «non elimini la concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti di cui trattasi».

A bene vedere, quest'ultima disposizione si inserisce in un più ampio indirizzo avviatosi nel reg. n. 2393 del 2017 in cui, a fronte della ribadita contrarietà della Commissione a modificare il suo tradizionale indirizzo contrario da interventi delle organizzazioni dei produttori in materia di prezzi dei prodotti agricoli, si assiste, viceversa ad una maggiore apertura nei confronti di determinazioni destinate ad incidere sulla quantità della produzione da collocare sul mercato, ossia ad iniziative indirizzate al controllo dell'offerta.

Al di là dei rilievi circa la mancanza di una automaticità tra le misure finalizzate a contrarre l'offerta ed il mutamento dei prezzi, il nuovo più esplicito indirizzo che emerge dal reg. n. 2117 del 2021 si riferisce esclusivamente ai prodotti a denominazione di origine protetta o indicazione geografica protetta, ben più ampio rispetto alle circoscritte ipotesi relative al vino e agli oli di oliva di cui agli artt. 167 e 167-bis, ossia a prodotti in cui tradizionalmente si è sempre riconosciuto un rapporto, per quanto relativo, tra quantità e qualità della relativa produzione.

Senza qui analizzare le pur significative ed importanti modifiche

adottate dal nuovo regolamento a proposito della disciplina stessa in materia di denominazioni protette e indicazioni geografiche, meritevole di una autonoma indagine, è bene soffermarsi sull'art. 166-*bis* avente ad oggetto "Regolazione dell'offerta di prodotti agricoli a denominazione di origine protetta o indicazione geografica protetta".

Infatti, tale nuova disposizione prevede che su richiesta di organizzazioni di produttori o di organizzazione interprofessionali riconosciute ovvero di un gruppo di produttori agricoli di cui all'art. 95 del medesimo reg. n. 1308 /2013, gli Stati membri possono stabilire per un periodo limitato di tempo «norme vincolanti per la regolazione dell'offerta di prodotti agricoli di cui all'art. 1, par. 2, del presente regolamento che beneficiano di una denominazione di origine protetta o di un'indicazione geografica protetta (...)».

La pianificazione dell'offerta, relativa pur sempre a prodotti di qualità secondo i segni distintivi sopra richiamati, viene adottata sulla base di un preventivo accordo che, echeggiando il modello dei *marketing orders* nord-americani, deve intervenire tra i due terzi dei produttori che rappresentino i due terzi della produzione nella zona geografica di riferimento. Nel caso in cui si tratti di prodotto trasformato e, al tempo stesso, la provenienza delle materie prime si riferisca ad una specifica zona geografica, è indispensabile che i produttori delle materie prime provenienti da tale specifica zona siano consultati preventivamente e i due terzi degli stessi o i loro rappresentanti, sempre che comprendenti i due terzi della produzione interessata, siano parte dell'accordo.

A prescindere da altre disposizioni relative a taluni specifici prodotti, il par. 4 del medesimo articolo individua le condizioni perché possa attivarsi la regolazione dell'offerta la cui durata non può andare oltre i tre anni. Fermo restando che la regolazione riguarda esclusivamente il prodotto agricolo interessato ed eventualmente la materia prima in questione, la norma precisa tra l'altro che essa non può consentire la «fissazione di prezzi, nemmeno a titolo orientativo o di raccomandazione», ovvero la creazione di discriminazioni quanto all'accesso di nuovi operatori o a pregiudizi per i più piccoli; né deve «rendere indisponibile una percentuale eccessiva del prodotto interessato che altrimenti sarebbe disponibile», restando fuori dalla

stessa «le transazioni che hanno luogo dopo la prima commercializzazione del prodotto in questione».

Le ultime indicazioni ora riportate chiariscono che la regolazione dell'offerta non riguarda le produzioni in quanto tali, a partire dalla stessa materia prima, ma solo la loro collocazione sul mercato, in termini di prodotti destinati a fruire della denominazione di origine protetta o della indicazione geografia protetta.

Spetta allo Stato non solo il compito di controllare che siano rispettate le norme introdotte e pubblicate a sua cura, con particolare riguardo anche alle condizioni ora richiamate, ma anche di provvedere, in caso di violazione, alla loro abrogazione. In ogni caso, come si legge nel par. 8 del medesimo art. 166-*bis*, «la Commissione può adottare in qualsiasi momento atti di esecuzione che richiedano ad uno Stato membro di abrogare le norme stabilite da tale Stato membro ai sensi del par. 1 del presente articolo, se ritiene che tali norme non siano conformi alle condizioni di cui al par. 4 del presente articolo, impediscano o distorcano la concorrenza in una parte sostanziale del mercato interno, o pregiudichino il libero scambio, o che sia compromesso il raggiungimento degli obiettivi di cui all'art. 39 TFUE (...)»⁴⁵.

A proposito, infine, delle norme sulla concorrenza di cui al capo V, il reg. n. 2117 del 2021 segna una ulteriore tappa di riavvicinamento della disciplina destinata alle organizzazioni interprofessionali rispetto a quella dettata per le organizzazioni dei produttori agricoli di cui all'art. 209 del medesimo regolamento. Infatti, nella nuova formulazione dell'art. 210 è venuta meno la cautela originariamente prevista per la quale le decisioni e le pratiche poste in essere dalle organizzazioni interprofessionali avevano bisogno, per essere operative, di un preventivo controllo da parte della Commissione ai fini della deroga all'applicazione dell'art. 101 TFUE.

Nel nuovo testo, riprendendo il riferimento al rapporto di necessità tra siffatte decisioni e il perseguimento degli obiettivi delle or-

⁴⁵ È significativo, nella prospettiva cara alla Commissione, che il mancato rispetto degli obiettivi di cui all'art. 39 sia stato collocato nella norma ben ultimo rispetto a quello della concorrenza!

ganizzazioni interprofessionali, elencati nell'art. 157, par. 1, lett. c), ossia quel rapporto di necessità avallato dalla Corte di giustizia nella pronuncia del caso *indivia* a proposito delle organizzazioni di produttori ortofrutticoli, si riconosce che siffatte decisioni e pratiche non sono vietate né richiedono una previa decisione da parte della Commissione, sempre che ovviamente non siano violate le condizioni di cui al par. 4, già presenti nella precedente stesura dell'art. 210⁴⁶.

Al tempo stesso, nel richiamare la medesima norma introdotta nel 2017 nell'art. 209, a proposito di accordi e decisioni tra produttori agricoli, il nuovo testo prevede altresì la possibilità per le organizzazioni interprofessionali di chiedere alla Commissione un preventivo parere sulla compatibilità di tali accordi, decisioni e pratiche concordate: parere il cui contenuto la Commissione può sempre modificare di propria iniziativa o su richiesta di uno Stato membro, soprattutto se l'organizzazione interprofessionale richiedente ha fornito informazioni imprecise o ha abusato del parere.

Infine, alla deroga circa l'applicazione dell'art. 101, par. 1, TFUE, così riformulata, di cui parla l'art. 210, ora sinteticamente illustrato, il recente reg. n. 2117 del dicembre 2021 ne ha aggiunta un'altra contenuta nell'art. 210-*bis*.

Essa riguarda, questa volta, solo i produttori agricoli e, al tempo stesso, fa riferimento, sia ad accordi orizzontali tra i medesimi operatori, sia ad accordi verticali coinvolgenti oltre ai produttori agricoli anche altri operatori della filiera alimentare presenti nelle fasi della trasformazione, commercializzazione, compresa espressamente la distribuzione.

In particolare, in linea con la prospettiva richiamata nella prime pagine di questa riflessione, gli accordi di cui si occupa l'art. 210-*bis* riguardano la comune fissazione di norme "di sostenibilità" più rigorose di quelle obbligatorie ai sensi della normativa dell'Unione o nazionale in materia di produzione e commercio di prodotti agricoli, sempre che le concordate decisioni e pratiche concordate imponga-

⁴⁶ Il par. 7 del medesimo art. 210 prevede peraltro la possibilità per la Commissione di adottare atti di esecuzione che stabiliscano le misure necessarie per l'applicazione uniforme dell'articolo.

no solo restrizioni alla concorrenza indispensabili per la loro applicazione.

La disposizione presenta un significativo elemento di novità rispetto ad altre ipotesi di deroghe in ordine all'applicazione dell'art. 101, par. 1, TFUE. In questa specifica ipotesi, la semplice maggiore rigosità della norma adottata rispetto ai parametri presenti nella legislazione europea, è sufficiente a legittimare pienamente lo scopo perseguito dagli agenti privati, laddove la valutazione circa l'operatività della deroga attiene soltanto al rapporto di indispensabilità dell'eventuale restrizione della concorrenza ai fini del perseguimento di quel più rigoroso livello di sostenibilità individuato dagli operatori coinvolti. Resta pur sempre fondamentale, come precisa il par. 3 dell'art. 210-*bis*, che gli obiettivi delle norme adottate riguardino: *a*) obiettivi ambientali, compresi la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento agli stessi; uso sostenibile e protezione del paesaggio, delle acque e dei suoli; transizione verso un'economia circolare, compresa la riduzione degli sprechi alimentari; prevenzione e riduzione dell'inquinamento; e protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi; *b*) produzione di prodotti agricoli con modalità che riducano l'uso di pesticidi e ne gestiscano i rischi derivanti da tale uso, o che riducano il pericolo di resistenza antimicrobica nella produzione agricola; e *c*) salute e benessere degli animali.

Ad ogni modo, il par. 5 prevede altresì che entro l'8 dicembre 2023 la Commissione pubblicherà orientamenti per gli operatori a proposito delle condizioni di applicazione di questa deroga per la cui operatività, in linea con le condizioni presenti nello stesso articolo, non è necessario una decisione preventiva.

Anche in questo caso, sulla scorta del reg. n. 1/2003, l'autorità nazionale garante della concorrenza, a proposito di ipotesi riguardanti il proprio Stato membro⁴⁷, può intervenire e decidere, «in casi particolari, in futuro uno o più degli accordi, delle decisioni e delle

⁴⁷ Infatti, ai sensi del par. 7, comma 2°, «per accordi, decisioni e pratiche concordate riguardanti più di uno Stato membro, la decisione di cui al primo comma del presente paragrafo è adottata dalla Commissione senza applicare la procedura di cui all'articolo 229, paragrafi 2 e paragrafo 3».

pratiche concordate su norme di sostenibilità siano modificati o interrotti o non abbiano affatto luogo», sempre che ciò si renda necessario per evitare l'esclusione della concorrenza o si ritenga che siano compromessi gli obiettivi di cui all'articolo 39 TFUE. In siffatta ipotesi, «l'autorità nazionale garante della concorrenza informa la Commissione per iscritto dopo l'avvio della prima misura formale di indagine e notifica alla Commissione le decisioni che ne derivano immediatamente dopo la loro adozione»⁴⁸.

Analogamente a quanto introdotto nell'art. 209 nel 2017, anche nella ipotesi di cui all'art. 210-*bis*, i produttori agricoli, a partire dall'8 dicembre 2023, possono chiedere alla Commissione il rilascio, entro 4 mesi dal ricevimento della richiesta, di un parere in merito alla compatibilità con questa specifica deroga all'art. 101 TFUE, degli accordi, delle decisioni e delle pratiche concordate.

Anche dopo il rilascio di un parere favorevole, la Commissione, ove ritenga che siano venute meno le condizioni di cui ai paragrafi 1, 3 e 7, del medesimo articolo, può dichiarare l'applicabilità in futuro dell'art. 101, all'accordo, alla decisione o alla pratica concordata in questione, informandone i produttori. Inoltre spetta alla Commissione la facoltà di modificare il contenuto del parere di propria iniziativa o su richiesta di uno Stato membro, in particolare se il richiedente ha fornito informazioni imprecise o ha abusato del parere.

5. Le considerazioni svolte nel precedente paragrafo e relative alle novità introdotte nel reg. n. 1308 del 2013 da parte del reg. n. 2117 del dicembre 2021 coprono, ovviamente, una sola parte dell'intero pacchetto legislativo relativo alla PAC che comprende anche i regolamenti nn. 2115 e 2116. L'attenzione qui rivolta alle sole modifiche incidenti sul mercato e sulla concorrenza permette, dunque, una valutazione parziale dell'intera intelaiatura normativa della nuova PAC, in cui, in estrema sintesi, si registra fundamentalmente la conferma della

⁴⁸ Così il par. 7, comma 3°, dell'art. 210-*bis* il quale prosegue e specifica che le decisioni adottate dall'autorità *antitrust* «non si applicano fino a quando non saranno state notificate alle imprese interessate».

opzione di politica economica indirizzata a arricchire ed articolare la condizionalità in chiave di tutela ambientale in vista della distribuzione degli aiuti agli agricoltori “attivi”, nella prospettiva della sostenibilità, da sviluppare su una scala più ampia e coinvolgente anche gli altri settori economici. In tale chiave, si registra la fondamentale novità di coinvolgere in pieno gli Stati nazionali nella elaborazione dei piani specifici e relativi ai rispettivi territori in vista del raggiungimento dei risultati e degli obiettivi individuati dalla disciplina di fonte europea.

In questa prospettiva, è indubbio che il tema della sostenibilità attende ancora il completamento di una stagione legislativa che permetta la precisa individuazione di contenuti più precisi adeguati agli obiettivi da raggiungere nei prossimi decenni. Al tempo stesso, non può non sottolinearsi il livello singolare di problematicità che la sfida della sostenibilità presenta per l'Unione europea.

Infatti, l'indubbia esigenza di declinare la sostenibilità in concreto, alla luce delle specifiche condizioni ambientali, sociali ed economiche dei singoli territori, se già a livello della scala europea, può indubbiamente dare origine a difficoltà in ordine al mantenimento delle produzioni di base adeguate alla domanda provenienti dai mercati, dall'altra potrebbe verosimilmente entrare in collisione con le esigenze strategiche di autoapprovvigionamento che sono emerse su scala più vasta durante la stagione della epidemia da Covid-19 e che hanno evidenziato i gravi limiti operativi, se non la crisi, della globalizzazione dei mercati.

In altre parole, la riscoperta delle difficoltà operative dei mercati aperti a livello globale, cui si è legato negli ultimi decenni la differenziazione delle produzioni su scala mondiale alla luce delle vocazioni produttive dei singoli territori, finisce con il legare in maniera più rigida il perseguimento della *food security* per il tramite della *food sovereignty* all'interno dei singoli Paesi ovvero delle grandi aree politiche ed economiche del globo.

Per altro verso, la possibile riscoperta vitale dell'auto approvvigionamento alimentare, anche solo a livello dell'intera Unione europea, potrebbe acuire le difficoltà di perseguire, al tempo stesso, una politica della sostenibilità in grado di contrastare effettivamente il *climate change*, senza alterare gli equilibri sociali ed economici che

esigono pur sempre un adeguato soddisfacimento della domanda alimentare e comunque una scelta di politica ambientale condivisa a livello planetario.

In questa prospettiva, carica di incertezze, la ricetta applicata in Europa negli ultimi decenni a proposito dei mercati agricoli, fondata sulla totale rimozione di interventi pubblici in nome della cultura neoliberale, appare destinata ad una significativa revisione. Il nuovo millennio attende urgenti risposte, ma deve guardare al passato, come l'*Angelus Novus* di Klee.

RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

GIULIA DE LUCA

LA LEALTÀ DELLE INFORMAZIONI FORNITE AI CONSUMATORI SUGLI ALIMENTI NEL QUADRO DELLA DISCIPLINA EUROPEA IN MATERIA DI PRATICHE COMMERCIALI SLEALI **BUSINESS TO CONSUMER. ALCUNI PROFILI DI INCERTEZZA**

ABSTRACT

Il presente contributo intende prendere in esame i rapporti esistenti fra il reg. (UE) n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, e la dir. 2005/29/CE in materia di pratiche commerciali sleali *business to consumer*.

Prendendo le mosse dal rapporto di specialità fra il reg. (UE) n. 1169/2011 e la dir. 2005/29/CE, tale per cui, come affermato dal 5° *considerando* del regolamento, quest'ultimo è destinato ad integrare i precetti generali contenuti nella direttiva, è opportuno interrogarsi su come il coordinamento fra le due discipline operi nel concreto.

In particolare, posto che le violazioni delle norme contenute nel reg. (UE) n. 1169/2011 sembrano destinate a configurare tipologie specifiche di pratiche commerciali ingannevoli *business to consumer*, ci si chiede se, ai fini del giudizio di slealtà, tali violazioni integrino l'elenco di pratiche commerciali in ogni caso sleali, di cui all'allegato I della dir. 2005/29/CE, oppure se sia necessario dimostrare la sussistenza dei requisiti generali di cui agli artt. 6 e 7 di quest'ultima, con particolare riferimento all'idoneità della pratica a falsare il comportamento economico del consumatore, tenuto conto delle circostanze del caso concreto.

Tale questione assume particolare rilievo anche perché si presta ad incidere sul livello di tutela effettivamente accordato ai consumatori finali di alimenti. Nei casi in cui le violazioni del reg. (UE) n. 1169/2011 si prestino ad essere inquadrate come specificazioni delle condotte ingannevoli di cui agli artt. 6 e 7 della dir. 2005/29/CE, si pone, altresì, la necessità di individuare le caratteristiche percettive del consumatore finale di alimenti: non

risulta chiaro, infatti, se tale figura vada identificata nel solo consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto, ovvero se si debba considerare, in talune ipotesi, anche lo *standard* del c.d. consumatore vulnerabile, contemplato dalla dir. 2005/29/CE.

This paper aims to examine the relationship between EU Regulation No 1169/2011 on the provision of food information to consumers and EU Directive 2005/29/EC concerning unfair business-to-consumer commercial practices.

By considering the special relationship between EU Regulation No 1169/2011 and Directive 2005/29/EC, such that, as stated in the fifth whereas of the regulation, the latter is intended to complement the general principles contained in the directive, it is important to examine how the coordination between the two normative acts operates in practice.

In particular, given that the infringements of the rules contained in EU Regulation No 1169/2011 constitute specific types of misleading business-to-consumer commercial practices, for the purposes of the unfairness test, the question is if those infringements supplement the list of commercial practices that are in any event unfair under Annex I to Directive 2005/29/EC, or if it is necessary to prove that the general requirements of Articles 6 and 7 of the directive are met, with particular reference to the aptitude of the practice to distort the consumer's economic behaviour, having regard to the circumstances of the case.

That question is particularly important because it is likely to affect the level of protection actually afforded to final consumers of foodstuffs. In cases in which the infringements of EU Regulation No 1169/2011 can be categorised as specifications of the misleading practices referred to in Articles 6 and 7 of the Directive 2005/29/EC, there is also a need to identify the perceptual characteristics of the final food consumer. It is not clear, in fact, whether that figure should be identified as the average consumer, who is reasonably well-informed and reasonably observant and circumspect, or whether, in certain cases, the standard of the so-called vulnerable consumer, provided for in Directive 2005/29/EC, should also be considered.

PAROLE CHIAVE: Informazioni sugli alimenti – Pratiche commerciali sleali – Pratiche commerciali ingannevoli – Consumatore medio – Consumatore vulnerabile.

KEYWORDS: *Food information – Unfair commercial practices – Misleading commercial practices – Average consumer – Vulnerable consumer.*

SOMMARIO: 1. Brevi note introduttive. La disciplina europea in materia di pratiche commerciali sleali *business to consumer*. – 2. Il rapporto di specialità fra il reg. (UE) n. 1169/2011 e la dir. 2005/29/CE. – 3. La violazione degli obblighi imposti dal reg. (UE) n. 1169/2011, tra specificazioni del divieto di attuare pratiche commerciali ingannevoli di cui agli artt. 6 e 7 della dir. 2005/29/CE e tipizzazioni di pratiche commerciali in ogni caso sleali specifiche per il settore alimentare. – 4. (*Segue*). La fornitura di informazioni radicalmente false sugli alimenti ai consumatori e l'omissione delle informazioni obbligatorie. – 5. (*Segue*). Sulla violazione dell'obbligo di presentare le informazioni alimentari in modo non ambiguo o fuorviante e sulla violazione degli obblighi specifici di presentazione. – 6. Le caratteristiche percettive del consumatore finale di alimenti e la mancata menzione del consumatore vulnerabile all'interno del reg. (UE) n. 1169/2011: *deficit* di coordinamento rispetto alla direttiva in materia di pratiche commerciali sleali o scelta consapevole?

1. La disciplina europea relativa alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori di cui al reg. (UE) n. 1169/2011¹ si presta ad essere analizzata sotto molteplici aspetti. Uno di questi è rappresentato dalla disamina dei rapporti esistenti fra tale atto normativo e la dir. 2005/29/CE in materia di pratiche commerciali sleali *business to consumer*².

¹ Reg. (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) nn. 1924/2006 e 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la dir. 87/250/CEE della Commissione, la dir. 90/496/CEE del Consiglio, la dir. 1999/10/CE della Commissione, la dir. 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il reg. (CE) n. 608/2004 della Commissione, in *GUUE* n. L 304 del 22 novembre 2011, p. 18 ss. Per un approfondimento sui principali contenuti del reg. (UE) n. 1169/2011, si vedano, tra gli altri, L. COSTATO, *Le etichette alimentari nel nuovo regolamento UE n. 1169/2011*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 669 ss.; L. COSTATO, P. BORGHİ, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, 9ª ed., Milano, 2019, p. 173 ss.; A. JANNARELLI, *La fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori nel nuovo reg. n. 1169/2011 tra l'onniscoprensività dell'approccio e l'articolazione delle tecniche performative*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 38 ss.; F. ALBISINNI, *The new European Regulation on the provision of food information to consumers*, in *Riv. dir. alim.*, 2011, fasc. 2, p. 32 ss.; Id., *Strumentario di diritto alimentare europeo*, 3ª ed., Milano, 2018, p. 205 ss.; A. DI LAURO, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi alfabetismi. La costruzione di una "responsabilità del consumatore"*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, fasc. 2, p. 4 ss.; P. BORGHİ, *Gli obblighi informativi in etichetta*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, Milano, 2021, p. 307 ss.; S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Torino, 2012, p. 93 ss.; EAD., *Linee guida della nuova normativa europea relativa alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2012, p. 613 ss.; EAD., *Pratiche sleali nell'informazione ai consumatori e pubblicità ingannevole*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 413 ss.; S. MASINI, *Diritto all'informazione ed evoluzione in senso personalista del consumatore (osservazioni a margine del nuovo regolamento sull'etichettatura degli alimenti)*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 576 ss.; Id., *Corso di diritto alimentare*, 5ª ed., Milano, 2020, p. 211 ss.; Id., *Informazioni e scelte del consumatore*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 293 ss.

² Dir. 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno, che

Invero, sin dall'entrata in vigore del reg. (UE) n. 1169/2011, in dottrina si è posta la questione relativa ai rapporti esistenti fra l'obbligo gravante sugli operatori del settore alimentare di fornire le informazioni sugli alimenti ai consumatori in modo «leale», sancito dall'art. 7 del regolamento, e i divieti, stabiliti dagli artt. 5 ss. della dir. 2005/29/CE, di realizzare pratiche commerciali sleali *business to consumer*, con particolare riferimento alle pratiche commerciali ingannevoli di cui agli artt. 6 e 7 della direttiva³.

modifica la dir. 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il reg. (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio («direttiva sulle pratiche commerciali sleali»), in *GUUE*, n. L 149 dell'11 giugno 2005, p. 22 ss. Fra i numerosi contributi che hanno analizzato le novità introdotte dalla dir. 2005/29/CE si vedano, in particolare, quelli di G. DE CRISTOFARO, *Le pratiche commerciali scorrette nei rapporti fra professionisti e consumatori*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2008, p. 1057 ss.; ID., *Le pratiche commerciali scorrette nei rapporti fra professionisti e consumatori: il d.lgs. n. 146 del 2 agosto 2007, attuativo della dir. 2005/29/CE*, in *Studium iuris*, 2007, p. 1181 ss.; ID., *La direttiva n. 05/29/CE e l'armonizzazione completa delle legislazioni nazionali in materia di pratiche commerciali*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2009, I, p. 1061 ss.; E. BARGELLI, R. CALVO, A. CIATTI, G. DE CRISTOFARO, L. DI NELLA e R. DI RAIMO, *Pratiche commerciali scorrette e codice del consumo*, a cura di G. De Cristofaro, Torino, 2008, *passim*; G. DE CRISTOFARO, R. CALVO, L. DI NELLA, A. CIATTI e R. DI RAIMO, *Cinque voci sulla direttiva comunitaria 2005/29/CE in tema di pratiche commerciali sleali*, in *Contr. e impr./Europa*, 2007, p. 1 ss.; E. BARGELLI, R. CALVO, A. CIATTI, G. DE CRISTOFARO, L. DI NELLA, R. DI RAIMO, *Le «pratiche commerciali sleali» tra imprese e consumatori. La direttiva 2005/29/CE e il diritto italiano*, a cura di G. De Cristofaro, Torino, 2008, *passim*; AA.VV., *Le pratiche commerciali sleali, direttiva comunitaria ed ordinamento italiano*, a cura di E. Minerinni e L. Rossi Carleo, Milano, 2007, *passim*; AA. VV., *The Regulation of Unfair Commercial Practices under EC directive 2005/29. New Rules and New Techniques*, a cura di S. Weatherill e U. Bernitz, Oxford, 2007, *passim*; C. GRANELLI, *Le «pratiche commerciali scorrette» tra imprese e consumatori: l'attuazione della direttiva 2005/29/CE modifica il codice del consumo*, in *Obbl. e contr.*, 2007, p. 776 ss.; G.B. ABBAMONTE, *The Unfair commercial Practices Directive: an Example o the New European Consumer Protection Approach*, in *12 Columbia Journal of European Law*, 2006, p. 696 ss.; P. BARTOLOMUCCI, *La proposta di direttiva sulle pratiche commerciali sleali: note a prima lettura*, in *Contratti*, 2005, p. 954 ss.; ID., *Le pratiche commerciali sleali ed il principio di trasparenza nei rapporti tra professionisti e consumatori*, in *Contr. e impr.*, 2007, p. 1417 ss.; AA.VV., *I decreti legislativi sulle pratiche commerciali scorrette*, a cura di A. Genovese, Padova, 2008, *passim*; A. GENOVESE, *La normativa sulle pratiche commerciali scorrette*, in *Giur. comm.*, 2008, vol. I, p. 765 ss.; A. LEONE, *Pubblicità ingannevole e pratiche commerciali sleali fra tutela del consumatore e delle imprese*, in *Riv. dir. ind.*, 2008, fasc. 3, p. 255 ss.; A. GENTILI, *Pratiche sleali e tutele legali: dal modello economico alla disciplina giuridica*, in *Riv. dir. priv.*, 2010, fasc. 3, p. 37 ss.; N. ZORZI GALGANO, *Il controllo dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sulle pratiche commerciali ingannevoli ed aggressive*, in *Contr. e impr.*, 2010, fasc. 3, p. 671 ss.; M. LIBERTINI, *Clausola generale e disposizioni particolari nella disciplina delle pratiche commerciali scorrette*, in *Contr. e impr.*, 2009, p. 1 ss.; E. GUERINONI, *La direttiva sulle pratiche commerciali sleali. Prime note*, in *Contratti*, 2007, p. 173 ss.; ID., *Le pratiche commerciali scorrette: fattispecie e rimedi*, Torino, 2010, *passim*; M. BERTANI, *Pratiche commerciali scorrette e consumatore medio*, Milano, 2016, *passim*.

³ Sui rapporti fra i due plessi normativi si vedano, in particolare, le osservazioni svolte da S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 130 ss.; EAD., *Linee guida della nuova normativa europea relativa*

Volendo prendere le mosse dalla disciplina dettata dalla dir. 2005/29/CE, giova ricordare che, con l'adozione della direttiva *de qua*, il legislatore europeo ha introdotto regole di *fair trading* dalla portata ampia e trasversale, volte a garantire la tutela della libertà di scelta dei consumatori quale presupposto essenziale per assicurare il buon funzionamento del mercato interno e l'instaurazione delle condizioni per lo svolgimento di una gara ad armi pari tra le imprese.

Sin dall'ambito oggettivo di applicazione della dir. 2005/29/CE si evince come essa sia destinata a fungere da «direttiva quadro», destinata ad essere coordinata con eventuali norme disciplinanti aspetti specifici delle pratiche commerciali *business to consumer*⁴.

La direttiva delinea in modo estremamente ampio il proprio ambito di applicazione, definendo le pratiche commerciali come «qualsiasi azione, condotta o dichiarazione, comunicazione commerciale, ivi compresi la pubblicità e il *marketing*» realizzata nell'ambito dei rapporti *business to consumer* e «direttamente connessa alla promozione, vendita o fornitura di un prodotto», laddove per prodotto deve intendersi qualsiasi bene o servizio, compresi i beni immobili, i diritti e le obbligazioni, nonché, a seguito dell'adozione della dir. 2019/2161/UE del 27 novembre 2019⁵, che ha introdotto delle modifiche alla dir. 2005/29/CE, «i servizi digitali e il contenuto digitale»⁶.

L'art. 5 della direttiva sancisce l'illiceità delle pratiche commerciali *business to consumer*, realizzate «prima, durante e dopo un'operazione

alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, cit., p. 651; EAD., *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 272 ss.; EAD., *Pratiche sleali nell'informazione ai consumatori e pubblicità ingannevole*, cit., p. 413 ss.

⁴ Si esprime in termini di «direttiva quadro», tra gli altri, E. GUERINONI, *La direttiva sulle pratiche commerciali sleali. Prime note*, cit., p. 173.

⁵ Dir. 2019/2161/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2019 che modifica la dir. 93/13/CEE del Consiglio e le direttive 98/6/CE, 2005/29/CE e 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell'Unione europea relative alla protezione dei consumatori, in *GUUE* n. L 328 del 18 dicembre 2019, p. 7 ss. Giova evidenziare che, in base all'art. 7 della dir. 2019/2161/UE, gli Stati membri hanno avuto tempo fino al 28 novembre 2021 per adottare le misure necessarie a conformarsi a tale direttiva, destinate a trovare applicazione a partire dal 28 maggio 2022.

⁶ Invero, nonostante la varietà di comportamenti che possono ricadere nell'ambito di applicazione della dir. 2005/29/CE, in dottrina si è osservato che fra essi correrebbe una sorta di *fil rouge* rappresentato dall'elemento comunicativo. Sul punto si veda L. ROSSI CARLEO, *Dalla comunicazione commerciale alle pratiche commerciali sleali*, in AA.VV., *Le pratiche commerciali sleali. Direttiva comunitaria ed ordinamento italiano*, cit., p. 1 ss. e N. ZORZI GALGANO, *Il controllo dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sulle pratiche commerciali ingannevoli ed aggressive a danno dei consumatori*, cit., p. 671 ss.

commerciale relativa a un prodotto»⁷, allorquando risultino realizzate in modo contrario alle norme di diligenza professionale e, tenuto conto delle circostanze del caso concreto, siano false o idonee a falsare il comportamento del consumatore medio⁸, ovverosia, alla luce della giurisprudenza europea e del 18° *considerando* della direttiva, di un consumatore normalmente informato e ragionevolmente accorto e avveduto⁹. Giova ricordare che a tale parametro soggettivo, che risponde a una visione liberale e non paternalista del diritto dei consumi¹⁰, l'art. 5, par. 3, della dir. 2005/29/CE

⁷ Si veda, al riguardo, l'art. 3, par. 1, della dir. 2005/29/CE, ove viene affermato che la direttiva «si applica alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori, come stabilite all'art. 5, poste in essere prima, durante e dopo un'operazione commerciale relativa a un prodotto». La formulazione impressa a tale disposizione consente di sottolineare la natura pro-concorrenziale della disciplina introdotta dalla dir. 2005/29/CE: la sua sfera di operatività non viene circoscritta, invero, al negozio giuridico concluso fra il professionista e il consumatore, ma viene estesa all'intero rapporto di consumo, preso in considerazione nel suo divenire, dal primo contatto commerciale, sino, eventualmente, alla fase post-contrattuale. Sul punto, si vedano le riflessioni di P. BARTOLOMUCCI, *La proposta di direttiva sulle pratiche commerciali sleali: note a prima lettura*, cit., p. 954, il quale sottolinea che la dir. 2005/29/CE si propone di considerare «l'atto di consumo nel suo aspetto dinamico».

⁸ In ragione degli scopi perseguiti dalla disciplina sulle pratiche commerciali sleali *business to consumer*, i requisiti della contrarietà alla diligenza professionale e della falsità della pratica ovvero della sua idoneità a falsare il comportamento commerciale del consumatore medio devono considerarsi cumulativi fra loro, e non alternativi. Sul punto si vedano le osservazioni svolte da G. DE CRISTOFARO, *La direttiva 2005/29/CE. Contenuti, rationes, caratteristiche*, in E. BARGELLI, R. CALVO, A. CIATTI, G. DE CRISTOFARO, L. DI NELLA, R. DI RAIMO, *Le «pratiche commerciali sleali» tra imprese e consumatori. La direttiva 2005/29/CE e il diritto italiano*, cit., p. 15 ss.

⁹ Il 18° *considerando* della dir. 2005/29/CE afferma invero: «È opportuno proteggere tutti i consumatori dalle pratiche commerciali sleali. Tuttavia, la Corte di giustizia ha ritenuto necessario, nel deliberare in cause relative alla pubblicità dopo l'entrata in vigore della direttiva 84/450/CEE, esaminare l'effetto su un virtuale consumatore tipico. Conformemente al principio di proporzionalità, e per consentire l'efficace applicazione delle misure di protezione in essa previste, la presente direttiva prende come parametro il consumatore medio che è normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto, tenendo conto di fattori sociali, culturali e linguistici, secondo l'interpretazione della Corte di giustizia, ma contiene altresì disposizioni volte ad evitare lo sfruttamento dei consumatori che per le loro caratteristiche risultano particolarmente vulnerabili alle pratiche commerciali sleali. Ove una pratica commerciale sia specificatamente diretta ad un determinato gruppo di consumatori, come ad esempio i bambini, è auspicabile che l'impatto della pratica commerciale venga valutato nell'ottica del membro medio di quel gruppo. È quindi opportuno includere nell'elenco di pratiche considerate in ogni caso sleali una disposizione che, senza imporre uno specifico divieto alla pubblicità destinata ai bambini, tuteli questi ultimi da esortazioni dirette all'acquisto. La nozione di consumatore medio non è statistica. Gli organi giurisdizionali e le autorità nazionali dovranno esercitare la loro facoltà di giudizio tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia, per determinare la reazione tipica del consumatore medio nella fattispecie».

¹⁰ Così M. LIBERTINI, *Clausola generale e disposizioni particolari nella disciplina delle pratiche commerciali scorrette*, cit., p. 103 ss.

ha comunque affiancato quello del c.d. consumatore vulnerabile, identificato nel membro medio di quel gruppo di consumatori caratterizzato da una particolare fragilità, per ragioni di infermità mentale o fisica oppure per età o ingenuità, che risulti destinatario della pratica commerciale¹¹.

Come è noto, il divieto generale di realizzare pratiche commerciali sleali *business to consumer* viene declinato nel divieto di porre in essere pratiche ingannevoli oppure aggressive¹².

¹¹ Sul consumatore medio e sul consumatore vulnerabile si vedano, tra gli altri, S. WETHERILL, *Who is the Average Consumer?*, in *The Regulation of Unfair Commercial Practices under EC Directive 2005/29*, cit., p. 115 ss.; G. DE CRISTOFARO, *Il divieto di pratiche commerciali sleali. La nozione generale di pratica commerciale «sleale»*, in E. BARGELLI, R. CALVO, A. CIATTI, G. DE CRISTOFARO, L. DI NELLA, R. DI RAIMO, *Le «pratiche commerciali sleali» tra imprese e consumatori. La direttiva 2005/29/CE e il diritto italiano*, cit., p. 139 ss.; N. ZORZI GALGANO, *Il consumatore medio e il consumatore vulnerabile nel diritto comunitario*, in *Contr. e impr./Europa*, 2010, p. 569 ss.; M. BERTANI, *Pratiche commerciali scorrette e consumatore medio*, cit., *passim*; V. RUBINO, *L'evoluzione della nozione di consumatore nel processo di integrazione europea*, in *Dir. Unione eur.*, 2017, p. 348 ss.; D. LAMANNA DI SALVO, *La tutela del consumatore nell'ordinamento italiano tra strumenti pubblicitari e privatistici*, in *Giur. mer.*, 2013, p. 2664 ss.

¹² In estrema sintesi, secondo l'orientamento dominante, l'art. 5 della direttiva rivestirebbe una funzione residuale e di chiusura del sistema, trovando applicazione solo allorché la pratica non sia riconducibile, in primo luogo, alle cc.dd. liste nere, di cui si dirà a breve, contemplate nell'allegato I della direttiva, e, in secondo luogo, alle pratiche ingannevoli o aggressive di cui agli artt. 6-9. In altri termini, secondo tale impostazione, l'art. 5 dovrebbe considerarsi quale norma generale, mentre gli artt. 6-9 e l'allegato I della direttiva andrebbero intesi quali norme speciali. Tale orientamento, sostenuto, in dottrina, tra gli altri da G. DE CRISTOFARO, *Il divieto di pratiche commerciali sleali. La nozione generale di pratica commerciale «sleale» e i parametri di valutazione della «slealtà»*, cit., p. 116 ss.; G. B. ABBAMONTE, *The Unfair Commercial Practices Directive: an Example of the New European Consumer Protection Approach*, cit., p. 696 ss.; R. CALVO, *Le azioni e le omissioni ingannevoli: il problema della loro sistemazione nel diritto patrimoniale comune*, in *Contratto e impresa/Europa*, 2007, fasc. 1, p. 78; C. GRANELLI, *Le «pratiche commerciali scorrette» fra imprese e consumatori: l'attuazione della direttiva 2005/29/CE modifica il codice del consumo*, cit., p. 777, trova riscontro anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, come può evincersi anche dalla sentenza 23 aprile 2009, in causa C-261/07 e C-299/07, *VTB-VAB NV c. Total Belgium NV*, e *Galatea BVBA c. Sanoma Magazines Belgium NV*, in *La nuova giur. civ. comm.*, 2009, p. 1059 ss., con nota di G. DE CRISTOFARO, *La direttiva n. 05/29/CE e l'armonizzazione completa delle legislazioni nazionali in materia di pratiche commerciali sleali*.

Contra, si vedano, tuttavia, M. LIBERTINI, *Clausola generale e disposizioni particolari nella disciplina delle pratiche commerciali scorrette*, cit., p. 73 ss. e A. GENOVESE, *La normativa sulle pratiche commerciali scorrette*, cit., p. 768, i quali, seguendo un orientamento minoritario, ritengono, invece, che fra la clausola generale e le disposizioni particolari non correrebbe un rapporto di specialità in senso tecnico, bensì un rapporto di specificazione, in base al quale i parametri di slealtà di cui all'art. 5, par. 2, assumerebbero un rilievo, per così dire, di principio. Conseguentemente, in sede di valutazione della slealtà di una pratica che si sospetti essere ingannevole o aggressiva, la verifica della sussistenza dei presupposti di ingannevolezza o aggressività andrebbe integrata alla luce dei requisiti generali di slealtà di cui all'art. 5, par. 2, della dir. 2005/29/CE, la cui verifica andrebbe condotta anche nel caso in cui ricorra una delle fattispecie contemplate dalle cc.dd. liste nere di cui all'allegato I.

Con particolare riferimento alle pratiche commerciali ingannevoli, gli artt. 6 e 7 della dir. 2005/29/CE stabiliscono i divieti di realizzare, rispettivamente, azioni e omissioni ingannevoli.

Per quanto attiene alle azioni ingannevoli, esse possono consistere tanto nella fornitura di informazioni false, quanto nella fornitura di informazioni vere, ma presentate secondo modalità tali da risultare comunque decettive. In entrambi i casi, affinché possa formularsi una valutazione di slealtà, è necessario che le informazioni siano idonee a indurre il consumatore medio «ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso», tenuto conto delle circostanze del caso concreto.

Per quanto attiene, invece, alle omissioni ingannevoli, l'art. 7 della direttiva richiama le ipotesi nelle quali il professionista ometta di fornire al consumatore le informazioni rilevanti ai fini dell'effettuazione di una scelta consapevole, precisando, come per le azioni ingannevoli, che la condotta omissiva deve essere idonea a indurre il consumatore ad adottare una scelta che altrimenti non avrebbe assunto, tenuto conto delle circostanze del caso concreto, ma anche dei limiti del mezzo di comunicazione impiegato.

Più precisamente, con riferimento alle pratiche commerciali che integrano gli estremi di un invito all'acquisto, l'art. 7, par. 4, della dir. 2005/29/CE, contempla un elenco dettagliato di informazioni la cui omissione potrebbe risultare rilevante ai fini della configurazione di una pratica sleale, fra le quali possono menzionarsi quelle relative alle caratteristiche principali del prodotto, nonché al prezzo dello stesso¹³.

Parimenti, l'art. 7, par. 5, della dir. 2005/29/CE, definisce come rilevanti gli obblighi informativi previsti dal diritto europeo in relazione alle comunicazioni commerciali concernenti determinati prodotti o servizi, rinviando, a tal proposito, all'elenco di cui all'allegato II della direttiva. Per quanto qui d'interesse, preme rilevare che, all'interno di tale elenco, non è ricompresa la dir. 2000/13/CE in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari¹⁴, attualmente sostituita dal reg. (UE) n. 1169/2011. Ciò non significa, tuttavia, che gli obblighi informativi prescritti dalla dir. 2000/13/CE, prima, e dal reg. (UE) n. 1169/2011, poi, non siano rilevanti ai fini dell'adozione di una scelta consapevole, dal momento

¹³ Si veda, al riguardo, l'elencazione prevista dall'art. 7, par. 4, della dir. 2005/29/CE.

¹⁴ Dir. 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 marzo 2000, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità, in *GUCE* n. L 109 del 6 maggio 2000, p. 29 ss.

che lo stesso art. 7, par. 5, della dir. 2005/29/CE definisce l'elenco di cui all'allegato II come incompleto e meramente esemplificativo¹⁵.

Rientrano, peraltro, nell'ambito delle omissioni ingannevoli anche le fattispecie concernenti l'occultamento o la presentazione in modo oscuro, incomprensibile, ambiguo o intempestivo delle informazioni rilevanti per l'adozione di una scelta consapevole, nonché la mancata menzione dell'intento commerciale della pratica, fermo restando che anche in tali ipotesi la condotta deve essere idonea a indurre il consumatore ad adottare una decisione commerciale che non avrebbe altrimenti preso.

Sebbene in questa sede non si ponga la necessità di esaminare il divieto di cui agli artt. 8 e 9 della dir. 2005/29/CE di realizzare pratiche commerciali aggressive, pare comunque opportuno ricordare, per ragioni di completezza, che esse consistono in quelle condotte che, tenuto conto delle caratteristiche della fattispecie concreta, mediante molestie e/o coercizione, compreso il ricorso alla forza fisica o l'indebito condizionamento, limitano o sono idonee a limitare considerevolmente la libertà di scelta del consumatore medio in relazione al prodotto e, pertanto, lo inducono o sono idonee a indurlo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso¹⁶.

Infine, nell'allegato I della direttiva il legislatore europeo ha fornito un elenco di pratiche commerciali, sia ingannevoli sia aggressive, in relazione alle quali, secondo un orientamento dottrinale, non si porrebbe l'esigenza di procedere ad una valutazione caso per caso dell'idoneità della condotta a falsare il comportamento commerciale del consumatore medio, trattandosi di fattispecie ritenute a monte dal legislatore particolarmente lesive della libertà di scelta dei consumatori¹⁷. L'allegato I della direttiva opererebbe,

¹⁵ Così S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 135.

¹⁶ Per un approfondimento relativo alla disciplina in materia di pratiche commerciali aggressive, in questa sede solo accennata, si rinvia alle riflessioni svolte, tra gli altri, da L. DI NELLA, *Prime considerazioni sulla disciplina delle pratiche commerciali aggressive*, in *Contr. impresa. Europa*, 2007, vol. 12, p. 39 ss. e M. DONA, *Pubblicità, pratiche commerciali e contratti nel Codice del consumo*, Milano, 2008, p. 37 ss.

¹⁷ Si veda, in tal senso, per tutti, G. DE CRISTOFARO, *Il divieto di pratiche commerciali sleali. La nozione generale di pratica commerciale «sleale» e i parametri di valutazione della «slealtà»*, cit., p. 117 ss. Un diverso orientamento dottrinale sostiene, invece, che «le *black lists*, pur concepite per facilitare il compito dell'interprete, non sono in grado di risolverlo, non contenendo divieti *per sé* ma solo presunzioni legali di illiceità della pratica pur sempre suscettibili di prova contraria. Pertanto, una volta ricostruite le fattispecie ivi previste, la loro valutazione non può prescindere né dalla contestuale analisi della contrarietà alla diligenza professionale e dell'idoneità ad alterare il processo decisionale che conduce il consumatore all'assunzione delle sue scelte di mercato né dall'applicazione della *rule of reason* di cui è

in sostanza, come un elenco di divieti assoluti applicabili in modo uniforme in tutti gli Stati membri¹⁸. Tra le fattispecie riportate all'interno dell'allegato I, assume particolare rilievo, anche e soprattutto nel settore alimentare, il divieto di attribuire falsamente a un dato prodotto la capacità di curare malattie, disfunzioni e malformazioni, per sfruttare i timori e le aspettative dei consumatori legate al mantenimento o al recupero della salute e/o del benessere psico-fisico.

Come accennato, la dir. 2005/29/CE aspira a fungere da direttiva quadro, destinata ad essere coordinata con le discipline concernenti le pratiche commerciali sleali *business to consumer* aventi natura settoriale. Al riguardo, viene in considerazione il dettato dell'art. 3, par. 4, della direttiva, ove si statuisce che «in caso di contrasto» fra le disposizioni contenute nella direttiva e altre norme europee «che disciplinino aspetti specifici delle pratiche commerciali sleali, prevalgono queste ultime e si applicano a tali aspetti specifici». Come è dato evincere dal 10° *considerando*, tale criterio di coordinamento, che si ispira, secondo l'opinione maggioritaria, al principio *lex specialis derogat legi generali*¹⁹, risponde alla *ratio* di garantire un rapporto

espressione la clausola generale»: così F. MASSA, *Commento all'art. 20*, in *Codice del consumo*, a cura di V. Cuffaro, 4ª ed., Milano, 2015, p. 150, la quale ricorda altresì che «nella propria prassi applicativa l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato ha verificato sempre e comunque, tutte le volte che la pratica oggetto di accertamento è stata ritenuta rientrare previamente nell'art. 23 («in ogni caso ingannevole») o nell'art. 26 («in ogni caso aggressiva»), la ricorrenza dei requisiti di cui all'art. 20 c. cons. (contrarietà alla diligenza e idoneità a falsare il comportamento economico dei consumatori)». Sembra aderire a tale orientamento A. DI LAURO, *La comunicazione e la disciplina della pubblicità dei prodotti alimentari*, in *Trattato di diritto agrario*, vol. 3, *Il diritto agroalimentare*, diretto da L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, Torino, 2011, p. 560 s., la quale (a p. 560), in relazione all'elenco di cui all'allegato I della direttiva 2005/29/CE, osserva: «Le ipotesi presenti nell'elenco hanno sollevato qualche perplessità. Da una parte, il sistema ideato sembra basato su una sorta di presunzione che appare oggettiva e non superabile, dall'altra vi sono alcune ipotesi che presuppongono un giudizio di idoneità della fattispecie per verificare se essa possa trovare collocazione nella lista compilata. Ad esempio, vengono considerate pratiche sleali quelle che portano ad 'affermare falsamente che un prodotto ha la capacità di curare malattie, disfunzioni o malformazioni' o che 'affermano o generano l'impressione che la vendita del prodotto è lecita, ove non lo sia'. È evidente che qui, contrariamente a quanto si possa pensare in considerazione del fatto che si tratta di ipotesi inserite nell'elenco e, dunque, sempre potenzialmente da considerarsi sleali, è necessario procedere ad ulteriori accertamenti per stabilire la eventuale contrarietà alla diligenza professionale delle singole fattispecie e la eventuale idoneità ad ingannare o ad influenzare il comportamento del consumatore (v. nn. 10, 13, 22 dell'allegato 1 alla direttiva 2005/29/CE)».

¹⁸ Per una panoramica sulle pratiche commerciali in ogni caso sleali si veda, tra gli altri, M. DONA, *L'elenco delle pratiche considerate in ogni caso sleali nell'allegato I della direttiva 2005/29/CE*, in *Le pratiche commerciali sleali. Direttiva comunitaria ed ordinamento italiano*, a cura di E. Minervini e L. Rossi Carleo, Milano, 2007, p. 196 ss.; ID., *Pubblicità, pratiche commerciali e contratti nel Codice del Consumo*, cit., p. 39 ss.

¹⁹ Si veda, al riguardo, la relazione della Commissione europea al Parlamento euro-

coerente fra la direttiva quadro e le altre normative di matrice europea che si occupino, *inter alia*, di disciplinare aspetti specifici delle pratiche commerciali *business to consumer* in relazione a determinati settori, come, ad esempio, quelle che impongono obblighi informativi di carattere precontrattuale o contrattuale, e quelle che stabiliscono regole sulle modalità di presentazione delle informazioni ai consumatori.

Giova ricordare, ai fini della ricostruzione dei rapporti fra la disciplina generale in materia di pratiche commerciali sleali *business to consumer* e la disciplina europea relativa alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che la concreta applicazione del criterio di specialità di cui all'art. 3, par. 4, della dir. 2005/29/CE si è dimostrata tutt'altro che priva di criticità²⁰, tanto da indurre la stessa Commissione europea a intervenire sul

peo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, intitolata "Prima relazione sull'applicazione della direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento CE n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio ('direttiva sulle pratiche commerciali sleali')", del 14 marzo 2013, COM (2013) 139 def., che, al punto 2.5, qualifica il criterio di coordinamento di cui all'art. 3, par. 4 della direttiva come una declinazione del principio della *lex specialis*. Tra coloro che, in dottrina, ritengono che il criterio di coordinamento di cui all'art. 3, par. 4, della dir. 2005/29/CE si richiami al principio di specialità, si vedano, tra gli altri, G. DE CRISTOFARO, *Le pratiche commerciali scorrette nei rapporti fra professionisti e consumatori*, cit., p. 1070 ss.; ID., *La dir. 2005/29/CE. Contenuti, rationes, caratteristiche*, cit., p. 32 ss.; G.B. ABBAMONTE, *The Unfair Commercial Practices Directive: an Example of the New European Consumer Protection Approach*, cit., p. 6 ss.; S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 276 ss.; EAD., *Linee guida della nuova normativa europea relativa alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori*, cit., p. 651; A. ZOPPINI, *Sul rapporto di specialità tra norme appartenenti ai "codici di settore" (muovendo dal confronto tra un nuovo contratto e modificazione del regolamento contrattuale nel codice del consumo e nel codice delle comunicazioni elettroniche)*, in *Riv. dir. civ.*, 2016, I, p. 136 ss.; F. LUCCHESI, *Pratiche commerciali scorrette: definizioni e ambito di applicazione (artt. 18-19)*, in *Il contratto dei consumatori, dei turisti, dei clienti, degli investitori e delle imprese deboli. Oltre il consumatore*, a cura di G. Vettori, vol. I, Padova, 2013, p. 170 ss.

Contra, si vedano A. GENOVESE, *La concretizzazione del giudizio di scorrettezza delle pratiche commerciali rivolte ai consumatori nella giurisprudenza dell'AGCM relativa al settore bancario e il divieto di pratiche commerciali scorrette come principio generale dell'ordinamento*, consultabile al sito www.orizzontideldirittocommerciale.it/media/10961/genovese.pdf, p. 2 ss., e M. BERTANI, *Pratiche commerciali scorrette e violazione della regolazione settoriale tra concorso apparente di norme e concorso formale di illeciti*, in *Le nuove leggi civ. e comm.*, 2018, fasc. 4, p. 926 ss., i quali ritengono che il riferimento al principio di specialità sia improprio o comunque *sui generis*, dal momento che l'art. 3, par. 4, della dir. 2005/29/CE risulterebbe orientato a stabilire meccanismi di coordinamento tra discipline concorrenti più articolati e complessi rispetto a quelli della regola della c.d. *lex specialis*.

²⁰ Si fa riferimento, in particolare, all'ordinamento giuridico italiano, all'interno del quale, tanto a livello normativo, quanto a livello giurisprudenziale, si sono affermati orientamenti differenti rispetto al rapporto fra la disciplina in materia di pratiche commerciali

punto, al fine di chiarire i confini dell'ambito di applicazione della direttiva, nonché i rapporti intercorrenti fra essa e le normative settoriali.

In breve, la Commissione, sulla base di un orientamento teso a salvaguardare l'unicità del sistema, che, di recente, sembrerebbe essere stato ribadito anche dalla Corte di giustizia²¹, ha affermato che la mera esistenza di una normativa regolante aspetti specifici di una pratica commerciale *business to consumer* non esclude, di per sé, l'applicazione della disciplina generale²²: infatti, proprio in ragione del fatto che la dir. 2005/29/CE è destinata ad operare come una sorta di «rete di sicurezza»²³, disposta a pro-

sleali – *rectius*, scorrette –, di cui agli artt. 20 ss. cod. cons., e le normative speciali, con particolare riferimento a quelle concernenti i cc.dd. settori regolati, per i quali risultano istituite autorità amministrative indipendenti chiamate a vigilare sul comportamento degli operatori economici a garanzia degli interessi degli utenti. Per approfondire il tema, sul quale non ci si può qui soffermare per ragioni di sintesi, si vedano, tra gli altri, F. ZAMMARTINO, *Le Autorità amministrative indipendenti: aspetti problematici e nuove prospettive*, in *Dirittifondamentali.it*, 2020, fasc. 1, p. 944 ss.; M.A. SANDULLI, *Competenze dell'AGCM e dell'AGCOM dopo l'Adunanza Plenaria*, in *Norma*, 19 giugno 2012, p. 1 ss.; EAD., *Sanzioni amministrative e principio di specialità. Riflessioni sull'unitarietà della funzione afflittiva*, in www.giustiziamm.it, 2012, fasc. 7, p. 1 ss.; L. TORCHIA, *Una questione di competenza: la tutela del consumatore fra disciplina generale e disciplina di settore*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, fasc. 10, p. 1 ss.; P. FUSARO, *Il riparto di competenze tra autorità amministrative indipendenti nella recente giurisprudenza del Consiglio di Stato*, in www.federalismi.it, 2013, fasc. 7, p. 1 ss.; G.M. BARDI, *Il conflitto di competenze in materia di pratiche commerciali scorrette nei settori regolati approda in Corte di giustizia. Commento a Consiglio di Stato, sez. VI, ord. 17 gennaio 2017, n. 167*, in *Riv. della regolazione dei mercati*, 2017, fasc. 1, p. 158 ss.; V. MOSCA, *Il riparto di competenze sulla tutela del consumatore all'esame della Corte di giustizia. Commento a Consiglio di Stato, sez. VI, 17 gennaio 2017, n. 167-168*, in *Giornale di dir. amm.*, 2017, fasc. 4, p. 520 ss.; A.M. ROVATI, *La tutela del consumatore nel settore delle comunicazioni elettroniche tra Autorità garante della concorrenza e del mercato ed Autorità per le garanzie nelle comunicazioni: esistono spazi residui per le Autorità di regolazione?*, in *Riv. della regolazione dei mercati*, 2016, fasc. 2, p. 154 ss.; D. GALLO, *La competenza sanzionatoria nei rapporti tra Agcm e altre autorità indipendenti*, in *Giur. it.*, 2016, p. 1206 ss.

²¹ Corte giust., 13 settembre 2018, in causa C-54/17 e C-55/17, *Autorità garante della concorrenza e del mercato c. Wind Tre s.p.a., Vodafone Italia s.p.a.*, in *Raccolta*, 2018, p. I-710 ss. Sui rapporti fra la dir. 2005/29/CE e le normative settoriali si vedano anche le precedenti pronunce Corte giust. 16 luglio 2015, in cause riunite C-544/13 e C-545/13, *Abcur*, in *Raccolta*, 2015, p. I-481 ss. e 14 ottobre 2010, in causa C-280/08, *Deutsche Telekom AG contro Commissione europea*, in *Raccolta*, 2010, p. I-9555 ss.

²² Si veda, in particolare, la già citata relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, *Prima relazione sull'applicazione della direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005 (...)*, punto 2.5, ove si afferma: «l'esistenza di specifiche norme dell'Unione in un dato settore non esclude l'applicazione della direttiva: in questi casi e per tutti gli aspetti non disciplinati dalla *lex specialis*, la direttiva completa le norme settoriali e colma le eventuali restanti lacune nel regime di tutela dei consumatori contro le pratiche commerciali sleali».

²³ Merita ricordare che la qualificazione della dir. 2005/29/CE quale «rete di sicurezza» può rinvenirsi nel Libro Verde sulla tutela dei consumatori nell'Unione europea, del 2 ottobre 2001, COM (2001), 531 def., pubblicato dalla Commissione il 2 ottobre 2001.

tezione degli interessi dei consumatori e del mercato, deve ritenersi che gli obblighi stabiliti dalle normative settoriali vengano ad aggiungersi – e non a sostituirsi, *sic et simpliciter* – ai requisiti generali stabiliti dalla direttiva, i quali, a loro volta, sono destinati a colmare eventuali lacune presenti nelle normative settoriali.

Laddove fa riferimento all'esistenza di un «contrasto» fra le disposizioni settoriali e le disposizioni generali quale presupposto essenziale per la disapplicazione di queste ultime, l'art. 3, par. 4, della dir. 2005/29/CE intende limitare, dunque, tale ipotesi all'eventualità in cui fra le norme generali e speciali chiamate a disciplinare una medesima fattispecie, esista una situazione di radicale incompatibilità e, quindi, di antinomia. Ne discende che, laddove tale situazione di antinomia non sussista, le disposizioni che possono essere qualificate come speciali o settoriali rispetto alle norme contenute nella dir. 2005/29/CE, sono destinate a trovare applicazione accanto a quelle generali, venendo, se del caso, da queste ultime integrate.

Sotto questo profilo, la dir. 2005/29/CE avrebbe, dunque, una natura sicuramente sussidiaria, funzionale a garantire, in sede di coordinamento con le discipline europee aventi natura settoriale, la coerenza del sistema normativo apprestato dal legislatore dell'Unione europea, a tutela degli interessi dei consumatori, da un lato, e del buon funzionamento del mercato, dall'altro²⁴.

2. È opinione diffusa in dottrina che fra le disposizioni concernenti la fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori di cui al reg. (UE) n. 1169/2011 e la dir. 2005/29/CE intercorra un rapporto di *species a genus* in base al quale le violazioni del reg. (UE) n. 1169/2011 contribuirebbero a configurare tipologie specifiche di pratiche commerciali sleali²⁵.

Tale rapporto di specialità parrebbe emergere, innanzitutto, dall'ambito oggettivo di applicazione delle due discipline. Al riguardo, non vi sono

²⁴ Sulla natura sussidiaria della dir. 2005/29/CE si veda, per tutti, G. DE CRISTOFARO, *Le pratiche commerciali scorrette nei rapporti fra professionisti e consumatori*, cit., p. 1073 ss.

²⁵ In proposito, S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 276, osserva: «Il reg. (UE) n. 1169/2011 offre, senz'altro, un ventaglio piuttosto ampio di possibili applicazioni del principio della *lex specialis*». Giova osservare che la dottrina riteneva che anche la precedente dir. 2000/13/CE si ponesse in rapporto di specialità rispetto alla dir. 2005/29/CE, in ragione del fatto che anche tale direttiva contemplava il divieto di indurre in errore il consumatore attraverso le informazioni fornite per il tramite dell'etichettatura, della presentazione e della pubblicità dei prodotti alimentari, al pari dell'art. 7 del reg. (UE) n. 1169/2011. Sul punto si veda, ancora, S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 130 ss., nonché V. RUBINO, *Gli health claims e l'etichettatura degli alimenti*, in *Riv. dir. alim.*, 2014, fasc. 1, p. 26 ss.

particolari dubbi in merito al fatto che gli alimenti rientrino nella nozione di «prodotto» di cui alla dir. 2005/29/CE, così come non sussistono incertezze circa il fatto che la fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori rientri nel concetto di «pratica commerciale», dal momento che, come si è già avuto modo di ricordare, tale espressione va intesa come riferentesi a qualsiasi «azione, omissione, condotta o dichiarazione, comunicazione commerciale, ivi compresi la pubblicità e il *marketing*, posta in essere da un professionista, direttamente connessa alla promozione, vendita o fornitura di un prodotto ai consumatori»²⁶.

D'altro canto, la disciplina della comunicazione *business to consumer* nel settore agroalimentare risponde all'obiettivo primario di fornire al consumatore le informazioni necessarie a metterlo nelle condizioni di effettuare una scelta d'acquisto consapevole, al fine, quindi, di colmare o, quanto meno, attenuare le asimmetrie informative presenti sul mercato. In questi termini, risulta chiaro che le disposizioni contenute nel reg. (UE) n. 1169/2011 sono volte a disciplinare le condotte realizzate «prima» dell'acquisto alimentare: contemplano, cioè, specifici obblighi precontrattuali gravanti sugli operatori del settore alimentare, a tutela della libertà di scelta dei consumatori, rientrando, pertanto, nell'ambito di applicazione dell'art. 3, par. 1, della dir. 2005/29/CE²⁷.

Anche sotto il profilo soggettivo, le dinamiche che vedono coinvolti gli operatori del settore alimentare, da un lato, e i consumatori finali, dall'altro, paiono inscrivere entro l'ambito di applicazione della dir. 2005/29/CE. In particolare, la figura dell'operatore del settore alimentare responsabile della corretta fornitura delle informazioni sugli alimenti ai consumatori, di

²⁶ È opportuno ricordare che, a differenza della precedente dir. 2000/13/CE, il reg. (UE) n. 1169/2011 sposta il centro dell'attenzione dall'etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari, quali principali modalità di espressione della comunicazione *business to consumer* nel settore agroalimentare, all'informazione in generale, anche al fine di rafforzare la posizione del consumatore nell'ambito del processo informativo posto alla base delle relazioni di mercato. In tal senso il regolamento adotta un approccio per così dire onnicomprensivo rispetto al tema dell'informazione alimentare, come evidenziato da A. JANNARELLI, *La fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori nel nuovo reg. (UE) n. 1169/2011 tra l'onnicomprendività dell'approccio e l'articolazione delle tecniche performative*, cit., p. 38 ss.

²⁷ S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 276, nt. 50, osserva: «Se per obblighi informativi precontrattuali si intendono tutte le informazioni che devono essere fornite al consumatore prima che effettui la scelta d'acquisto, a ben vedere l'intero reg. (UE) n. 1169/2011 mira ad assicurare che il consumatore abbia a disposizione – prima della conclusione del contratto – le informazioni che lo mettano in condizione di effettuare una scelta d'acquisto consapevole».

cui all'art. 8 del reg. (UE) n. 1169/2011²⁸, può essere ricondotta a quella del professionista cui fa riferimento la dir. 2005/29/CE, trattandosi senz'altro di una persona fisica o giuridica che agisce nel quadro della sua attività «commerciale, industriale, artigianale o professionale»²⁹.

Al contempo, la figura del consumatore finale di alimenti, individuato quale destinatario della tutela predisposta dal reg. (UE) n. 1169/2011, sembrerebbe coincidere con quella del consumatore preso in considerazione dalla dir. 2005/29/CE, considerato che la presenza dell'aggettivo «finale» serve a sottolineare che gli obblighi informativi contemplati dal reg. (UE) n. 1169/2011 sussistono solo quando l'alimento è venduto al soggetto che lo ingerirà o che si presume possa ingerirlo³⁰. Va precisato, in ogni caso, che il regolamento sulle informazioni alimentari tutela il consumatore sia *uti singulus* sia come membro delle cc.dd. collettività, nel novero delle quali rientra qualunque struttura (compreso un veicolo o un banco di vendita fisso o mobile) all'interno della quale, nel quadro di un'attività imprenditoriale, sono preparati alimenti destinati al consumo immediato da parte del consumatore (come, ad esempio, ristoranti, mense, scuole ospedali e imprese di ristorazione)³¹.

²⁸ Ai fini della definizione giuridica di operatore del settore alimentare il reg. (UE) n. 1169/2011 rinvia all'art. 3, par. 1, n. 3, del reg. (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, in *GUCÉ* n. L 31 del 1° febbraio 2002, p. 1 ss. Tale disposizione, come è noto, prevede che con l'espressione «operatore del settore alimentare» si debba intendere la persona fisica o giuridica responsabile di garantire il rispetto delle disposizioni della legislazione alimentare nell'impresa posta sotto al suo controllo. Al contempo, l'impresa alimentare viene definita dall'art. 3, par. 1, n. 2 del reg. (CE) n. 178/2002, come ogni soggetto pubblico o privato, con o senza fini di lucro, che svolga una qualsiasi delle attività connesse a una delle fasi di produzione, trasformazione o distribuzione degli alimenti. Per quanto concerne l'individuazione dell'operatore del settore alimentare che, nel concreto, lungo la filiera, deve garantire la presenza e l'esattezza delle informazioni conformemente alla normativa europea e nazionale, viene in considerazione il disposto dell'art. 8, del reg. (UE) n. 1169/2011, per la cui disamina si rinvia alle osservazioni svolte, in particolare, da L. RUSSO, *La responsabilità del produttore e del distributore*, in *Riv. dir. alim.*, 2014, fasc. 1, p. 35 ss.; I. CANFORA, *La responsabilità degli operatori alimentari per le informazioni sugli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 114 ss. e M. GIUFFRIDA, *Etichettatura e responsabilità*, in AA.VV., *I diritti della terra e del mercato agroalimentare*. Liber amicorum Alberto Germanò, vol. 2, Milano, 2016, p. 1433 ss.

²⁹ Si veda, in proposito, l'art. 2, lett. b), della dir. 2005/29/CE.

³⁰ Si veda, a tal proposito, quanto osservato da L. SALVI, *La nozione di consumatore e il consumatore di prodotti alimentari*, in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 79.

³¹ Sulla tutela offerta alle collettività dal reg. (UE) n. 1169/2011 si veda S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 124 ss.

Per quanto concerne gli obbiettivi sottesi al reg. (UE) n. 1169/2011 e alla dir. 2005/29/CE, si è rilevato che ad entrambe le discipline va riconosciuta una natura conformativa e di regolazione del mercato³²: entrambe hanno come *ratio* quella di improntare i rapporti *business to consumer* a un generale principio di lealtà, per assicurare, attraverso la protezione dei consumatori, il buon funzionamento del sistema economico e concorrenziale. Tuttavia, se nella dir. 2005/29/CE la tutela dei consumatori sembrerebbe rispondere a una logica di strumentalità rispetto agli obbiettivi di carattere mercantile, nel reg. (UE) n. 1169/2011 la disciplina della comunicazione commerciale *business to consumer* riferita ai prodotti alimentari parrebbe fondarsi su un rapporto maggiormente improntato alla dialettica fra persona e mercato, entro un percorso normativo che, seppure non scevro da criticità, risulta caratterizzato da un deciso rafforzamento della dimensione personalista ed esistenziale della tutela dei consumatori³³. In

³² Sulla natura conformativa del reg. (UE) n. 1169/2011 si veda R. SAIJA, *Mercato agro-alimentare: strumenti comunicativi e concorrenza*, in AA.VV., *I diritti della terra e del mercato agroalimentare*. Liber amicorum Alberto Germanò, cit., p. 1455 ss.

³³ Così S. MASINI, *Diritto all'informazione ed evoluzione in senso «personalista» del consumatore*, cit., p. 576 ss., il quale osserva che il reg. (UE) n. 1169/2011 ha segnato una decisiva svolta in senso personalista della tutela dei consumatori rispetto al passato. Mentre, infatti, le precedenti direttive adottate in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari ponevano la tutela dei consumatori in posizione strumentale rispetto agli interessi del mercato, muovendo dall'assunto in base al quale la costruzione di meccanismi di transazione trasparenti rappresenta un elemento per la conquista del *favor* dei consumatori rispetto ai prodotti europei, il reg. (UE) n. 1169/2011 riflette «un sostanziale mutamento di ideologia», nell'ambito del quale il progetto di tutela viene modellato non più «sull'astratta dialettica individuo mercato, ma è declinato in base al paradigma di una singolare situazione esistenziale». A sostegno di tale ricostruzione deporrebbero, ad esempio, l'approccio onnicomprensivo al tema dell'informazione alimentare, nonché la valorizzazione delle considerazioni non patrimoniali che vengono in considerazione all'atto d'acquisto del prodotto alimentare. Una simile impostazione risulterebbe coerente, del resto, con la gerarchia di valori dell'Unione europea così come rinnovata a seguito dell'adozione della Carta di Nizza, prima, e del Trattato di Lisbona poi, che avrebbero posto al centro dell'ordinamento giuridico europeo la «persona umana» e i diritti fondamentali di quest'ultima. Osserva, tuttavia, S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 120, che la valorizzazione della dimensione individuale ed esistenziale, alla quale si assiste nel reg. (UE) n. 1169/2011, non va letta in termini di assoluta anteposizione delle esigenze del singolo rispetto a qualsivoglia valutazione in ordine al buon funzionamento del mercato. Sebbene dalla lettura delle disposizioni regolamentari emerga un'impostazione maggiormente soggettivistica rispetto al passato, essa risulta comunque «mediata», in quanto, nel quadro dell'economia sociale di mercato fortemente competitiva sancita dai Trattati, la lettura sistematica delle disposizioni contenute nel reg. (UE) n. 1169/2011 rivela che è pur sempre «il sistema a decidere in che modo le esigenze dei consumatori debbano essere contenute con quelle delle logiche di mercato e a stabilire, conseguentemente, quale contenuto debba essere impresso agli obblighi informativi». In merito all'impossibilità di scindere la tutela dei consumatori dagli obbiettivi della realizzazione e del buon funzionamento del

tale prospettiva, ad esempio, il novero degli interessi consumeristici presi in considerazione dal reg. (UE) n. 1169/2011 risulta più ampio rispetto a quello cui fa riferimento la dir. 2005/29/CE: mentre quest'ultima menziona i soli interessi economici dei consumatori, il reg. (UE) n. 1169/2011, nel farvi pure riferimento, li pospone agli interessi sanitari, affiancandovi, peraltro, ai sensi dell'art. 3, par. 1, anche gli interessi etici, ambientali e sociali.

Invero, il rapporto di specialità sussistente fra il reg. (UE) n. 1169/2011 e la dir. 2005/29/CE emerge piuttosto chiaramente anche dalla disamina del 5° *considerando* e dell'art. 7 del regolamento.

Più nello specifico, il 5° *considerando* contempla l'auspicio che le disposizioni dettate dal regolamento possano «integrare» i principi generali in materia di pratiche commerciali sleali *business to consumer*. Poiché non è dato rinvenire nel regolamento disposizioni che facciano in qualche modo riferimento alla dir. 2005/29/CE, la scelta del legislatore europeo di impiegare il termine «integrazione» nel 5° *considerando*³⁴, pur non avendo quest'ultimo carattere precettivo, sembra comunque sottintendere la volontà di evidenziare l'esistenza di un rapporto di *species a genus* fra i due plessi normativi.

Dal canto suo, la stessa rubrica dell'art. 7 del regolamento, «Pratiche leali d'informazione», farebbe pensare che tale disposizione miri a declinare il principio di lealtà, sancito, in via generale, dall'art. 5 della dir. 2005/29/CE, anche con riferimento alla comunicazione rivolta ai consumatori di alimenti³⁵, dettando disposizioni specifiche in tema di pratiche informative *business to consumer* nel settore alimentare.

Al riguardo, si deve osservare che, fatta eccezione per la sua rubrica, l'art. 7 del reg. (UE) n. 1169/2011 riproduce in buona sostanza il disposto dell'art. 2 della precedente dir. 2000/13/CE, contemplando l'elenco dei presupposti in presenza dei quali una pratica informativa può considerarsi leale.

mercato si veda anche A. JANNARELLI, *La disciplina dell'atto e dell'attività: i contratti tra imprese e tra imprese e consumatori*, in *Trattato di diritto privato europeo*, a cura di N. Lipari, vol. III, *L'attività e il contratto*, Padova, 2003, p. 3 ss.

³⁴ Con significato analogo a quello di integrazione o completamento, la versione inglese del 5° *considerando*, recita: «*The general principles on unfair commercial practices should be complemented by specific rules concerning the provision of food information to consumers*»; quella francese «*Les principes généraux applicables aux pratiques commerciales déloyales devraient être complétés par des règles spécifiques concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires*»; quella tedesca «*Die allgemeinen Grundsätze in Bezug auf unlautere Geschäftspraktiken sollten durch spezielle Regelungen für die Information der Verbraucher über Lebensmittel ergänzt werden*».

³⁵ In proposito, si veda S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agroalimentare europeo*, cit., p. 126.

Brevemente, l'art. 7 ribadisce, in primo luogo, il divieto per gli operatori del settore alimentare di indurre in errore i consumatori, «in particolare» con riferimento alle caratteristiche, alla natura, all'identità, alle proprietà, alla composizione, alla quantità, alla durata, al Paese d'origine o al luogo di provenienza, nonché al metodo di fabbricazione o di produzione dell'alimento³⁶; in secondo luogo, tale disposizione evidenzia la slealtà delle pratiche consistenti nella fornitura di informazioni che attribuiscono all'alimento effetti o proprietà che non possiede o suggeriscano che l'alimento possiede caratteristiche particolari, quando, in realtà, tutti gli alimenti analoghi possiedono le medesime caratteristiche.

Ancora, l'art. 7 vieta di suggerire «tramite l'aspetto, la descrizione o le illustrazioni, la presenza di un particolare alimento o di un ingrediente, mentre, di fatto, un componente naturalmente presente o un ingrediente normalmente utilizzato in tale alimento sono sostituiti con un altro componente o ingrediente» e, oltretutto, sancisce l'obbligo di fornire le informazioni alimentari in modo preciso, chiaro e facilmente comprensibile per il consumatore, fermo restando che, come è noto, in relazione ad alcune informazioni, come, ad esempio, quelle relative agli allergeni, è il regolamento stesso a stabilire specifiche modalità di presentazione volte ad accrescerne l'efficacia cognitiva.

Infine, l'art. 7, par. 3, stabilisce che, fatte salve le deroghe previste dalla legislazione dell'Unione europea in materia di acque minerali naturali e alimenti destinati a un particolare utilizzo nutrizionale, le informazioni alimentari non devono attribuire ai prodotti alimentari proprietà curative o preventive di determinate patologie³⁷.

³⁶ Si veda, in proposito, l'art. 7, par. 1, del reg. (UE) n. 1169/2011.

³⁷ Come è noto, la generalità e l'assolutezza di tale divieto, già presente nell'art. 2 della precedente dir. 2000/13/CE, devono essere ridimensionate alla luce di quanto previsto dal reg. (CE) n. 1924/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari, in *GUUE*, n. L 404 del 30 dicembre 2006, p. 9 ss. Può essere utile ricordare, in questa sede, che la disciplina contenuta nel reg. (CE) n. 1924/2006, di recente, è stata definita in termini di specialità rispetto a quella contenuta nella dir. 2005/29/CE nella pronuncia Corte giust. 10 settembre 2020, C-363/19, *Konsumentombudsmannen c. Mezina AB*, citata da S. BOLOGNINI, *Pratiche sleali nell'informazione ai consumatori e pubblicità ingannevole*, cit., p. 421, nt. 34. All'interno di tale pronuncia, infatti, si afferma espressamente: «in caso di conflitto tra le disposizioni del regolamento n. 1924/2006, come modificato dal regolamento n. 107/2008, e quelle della direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio ('direttiva sulle pratiche commerciali

In ogni caso, ai fini che qui interessano, preme evidenziare che l'elenco delle fattispecie contemplato dall'art. 7 non ha carattere tassativo, come è facile dedurre dal fatto che esso è preceduto dalla locuzione «in particolare». D'altro canto, vi sono altre fattispecie che, integrando una violazione dei precetti contenuti nel reg. (UE) n. 1169/2011, e ponendosi così in contrasto con quanto stabilito dall'art. 6 di quest'ultimo³⁸, configurano particolari tipologie di pratiche informative potenzialmente in grado di indurre in errore il consumatore, frustrando così gli obbiettivi perseguiti dal regolamento: si pensi, ad esempio, alla violazione degli obblighi di presentazione delle informazioni secondo determinate modalità, oppure all'omissione delle informazioni previste come obbligatorie per i prodotti alimentari preimballati, ai sensi degli artt. 9 e 10 del regolamento.

3. Alla luce delle considerazioni svolte finora, è possibile affermare che i rapporti fra la dir. 2005/29/CE e il reg. (UE) n. 1169/2011 devono essere ricostruiti sulla base del principio di specialità: di conseguenza, conformemente all'interpretazione maggioritaria dell'art. 3, par. 4, della direttiva in materia di pratiche commerciali sleali *business to consumer*, i due plessi normativi sono destinati ad operare sulla base di un'integrazione reciproca o bilaterale³⁹. Tuttavia, permane il problema di chiarire in presenza di quali

sleali³⁾, le disposizioni di tale regolamento prevalgono e trovano applicazione alle pratiche commerciali sleali in materia di indicazioni sulla salute ai sensi del medesimo regolamento». Per una panoramica generale sulla normativa in materia di indicazioni nutrizionali e sulla salute, si veda, in particolare, P. BORGHI, *I claims nutrizionali e salutistici*, in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 224 ss e Id., *Claims nutrizionali e sulla salute*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 406 ss.

³⁸ L'art. 6 del reg. (UE) n. 1169/2011 afferma che le informazioni che accompagnano gli alimenti destinati ai consumatori finali e alle collettività devono essere conformi alle disposizioni contenute nel regolamento.

³⁹ L'aggettivo «bilaterale» è stato impiegato da V. RUBINO, *Gli "health claims" e l'etichebbatura degli alimenti*, cit., p. 28, con riferimento al rapporto di specialità intercorrente tra la dir. 2000/13/CE e la dir. 2005/29/CE. In altri termini, sulla base di tale rapporto di integrazione bilaterale, come evidenziato anche dalla Commissione europea proprio con riferimento al settore delle informazioni sugli alimenti ai consumatori, in caso di sovrapposizione fra la disciplina generale e la disciplina settoriale, sebbene la seconda sia destinata a prevalere, la prima rimane rilevante per la valutazione di altri eventuali aspetti della pratica commerciale che non siano contemplati dalle disposizioni settoriali (si veda, al riguardo, la Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme in materia di tutela degli alimenti e dei consumatori alle questioni di differenze di qualità dei prodotti – Il caso specifico degli alimenti, in *GUUE* n. C 327 del 29 settembre 2017, punto 2, citata anche da S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 133 ed EAD., *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 274).

requisiti la violazione delle prescrizioni contenute nel regolamento integri, nel concreto, gli estremi di una condotta vietata a norma della direttiva.

Al riguardo, con riferimento al settore delle informazioni alimentari, pare possibile ritenere che, in astratto, la violazione dei precetti contenuti nel reg. (UE) n. 1169/2011 integri gli estremi di una pratica commerciale ingannevole, a seconda dei casi, attiva od omissiva.

Nondimeno, nel silenzio del legislatore, non è chiaro se il coordinamento fra il reg. (UE) n. 1169/2011 e la dir. 2005/29/CE debba essere inteso nel senso che la violazione dei precetti settoriali va inquadrata come mera specificazione delle pratiche suscettibili di essere qualificate come ingannevoli ai sensi degli artt. 6 e 7 della direttiva, ovvero come una fattispecie, per così dire, “assoluta” di ingannevolezza, al pari delle condotte contemplate nell'allegato I di quest'ultima⁴⁰.

A fronte di quanto evidenziato in precedenza, propendere per l'una ovvero per l'altra tesi comporta conseguenze rilevanti sotto il profilo dell'onere probatorio e, quindi, sotto il profilo dell'effettività e dell'omogeneità della tutela degli interessi dei consumatori⁴¹.

Infatti, optare per la soluzione interpretativa secondo la quale la violazione degli obblighi informativi imposti dal reg. (UE) n. 1169/2011 va intesa come una specificazione dei divieti di cui agli artt. 6 e 7 della direttiva, comporta, da un lato, che la tutela del consumatore viene subordinata ad un giudizio – in parte discrezionale – circa l'effettiva idoneità della condotta a fuorviare il comportamento economico del consumatore medio, tenuto conto di tutte le circostanze del caso di specie; dall'altro, che, nel formulare tale giudizio, occorre bilanciare fra loro gli interessi delle imprese alla libertà comunicativa e quelli dei consumatori alla tutela del diritto d'informazione, lasciando all'interprete il compito di soppesare il rilievo giocato dalle circostanze specifiche del caso.

Per contro, laddove si propenda per la soluzione opposta, la possibilità

⁴⁰ Si veda S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 134 ss. la quale, soffermandosi sui rapporti fra l'art. 7 del reg. (UE) n. 1169/2011 e la dir. 2005/29/CE, rileva che il silenzio del legislatore sul corretto raccordo fra i due plessi normativi «costringe a chiedersi se le fattispecie contemplate da tale disposizione integrino gli estremi di condotte che al pari di quelle elencate nell'allegato I della dir. 2005/29/CE comportano in ogni caso la violazione del divieto di porre in essere pratiche commerciali sleali o se, al contrario, costituiscano una specificazione delle pratiche suscettibili di essere qualificate come ingannevoli in relazione alla fornitura di informazioni ai consumatori di alimenti».

⁴¹ Si veda, al riguardo, sempre S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 134.

di addivenire a un giudizio di slealtà “semplicemente” sussumendo la fattispecie concreta entro quella astratta, se, da un lato, consentirebbe di addivenire a un grado elevato di certezza giuridica, potenziando la tutela dei consumatori, dall'altro, eliderebbe in radice la possibilità di un contemperamento dei diversi interessi in gioco, alla luce della presunzione assoluta di slealtà che permea l'elenco di fattispecie di cui all'allegato I della direttiva.

Stabilire *a priori* quale tesi sia da preferire non è agevole, in quanto, in assenza di disposizioni volte a dirimere la questione del coordinamento fra i due plessi normativi, la natura sussidiaria della dir. 2005/29/CE risulta di per sé compatibile con entrambe le ricostruzioni: in base alla prima tesi, infatti, i divieti speciali di cui all'art. 7 del regolamento – a cui si aggiungerebbero gli ulteriori divieti derivanti da una lettura sistematica della disciplina in materia di informazioni sugli alimenti ai consumatori – verrebbero integrati dai requisiti generali di ingannevolezza sanciti dalla direttiva; in base alla seconda tesi, invece, la violazione degli obblighi di informazione stabiliti dal regolamento andrebbe ad integrare e ad ampliare l'elenco di pratiche in ogni caso ingannevoli, contenuto nell'allegato I della direttiva.

Forse, si potrebbe tentare di superare l'*impasse* adottando, ai fini della concreta declinazione del principio di specialità, un metodo casistico, in base al quale la preferenza per l'una o per l'altra tesi andrebbe accordata non in termini “assoluti”, bensì “relativi”⁴², sulla base delle caratteristiche delle tipologie di pratiche informative di volta in volta considerate, raggruppate in alcune macrocategorie.

4. Volendo procedere con ordine, si potrebbero considerare, innanzi tutto, le pratiche informative che si prestano ad essere definite come fattispecie “base” di slealtà nel settore della comunicazione alimentare, consistenti, da un lato, nella fornitura di informazioni radicalmente false (si pensi alla menzione di un Paese d'origine diverso da quello effettivo o all'attribuzione di proprietà inesistenti o, ancora, all'indicazione di un ingrediente invero assente), dall'altro, nell'omissione delle informazioni previste come obbligatorie ai sensi del reg. (UE) n. 1169/2011.

In merito alla fornitura di informazioni menzognere, sembrerebbe opportuno trattare in modo indifferenziato le due ipotesi nelle quali la non ve-

⁴² In altri termini, la questione non sarebbe “se” la violazione del divieto di trarre in errore i consumatori mediante la fornitura di informazioni sugli alimenti configuri una specificazione del divieto generale di porre in essere pratiche commerciali ingannevoli, ovvero una fattispecie di ingannevolezza assoluta, bensì “quando” tale violazione sia riconducibile all'una anziché all'altra ipotesi ermeneutica.

ridicità riguardi, rispettivamente, le informazioni obbligatorie, previste dagli artt. 9 e 10 del reg. (UE) n. 1169/2011, e quelle cc.dd. volontarie, vale a dire quelle informazioni che l'operatore fornisce in assenza di uno specifico obbligo legale, su base facoltativa⁴³. Si può osservare, infatti, che, una volta fornite attraverso l'etichetta o altro mezzo comunicativo, tutte le informazioni concorrono a orientare la scelta del consumatore finale, influenzando la percezione che questi ha delle caratteristiche, materiali o immateriali, dell'alimento⁴⁴.

Premesso ciò, poiché l'art. 6, par. 1, della dir. 2005/29/CE afferma che «è considerata ingannevole una pratica commerciale che contenga informazioni false e sia pertanto non veritiera», si potrebbe ritenere che la fornitura di informazioni false sugli alimenti ai consumatori configuri una specificazione delle pratiche commerciali suscettibili di essere considerate come ingannevoli. Ne conseguirebbe che, in caso di fornitura di informazioni non veritiere sugli alimenti per mezzo delle etichette o altri mezzi di comunicazione, andrebbe dimostrata la concreta idoneità della condotta tenuta dall'operatore del settore alimentare a trarre in errore il consumatore finale, alla luce di tutte le circostanze del caso concreto.

⁴³ Sulle informazioni volontarie si vedano, *ex multis*, M. GIUFFRIDA, *Pratiche leali di informazione e informazioni volontarie*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, I, p. 80 ss. e G. STRAMBI, *Le informazioni volontarie*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 397 ss.

⁴⁴ Si veda, al riguardo, M. TAMPONI, *La tutela del consumatore di alimenti nel momento contrattuale: valore delle indicazioni obbligatorie e volontarie nella formazione del contratto*, in *Trattato di diritto agrario*, vol. 3, *Il diritto agroalimentare*, diretto da L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, cit., p. 598. Giova osservare che è lo stesso reg. (UE) n. 1169/2011 a voler tutelare non solo l'interesse dei consumatori a conoscere le caratteristiche degli alimenti reputate, per così dire, essenziali, quali, ad esempio, la composizione, la quantità, la data di scadenza o la presenza di allergeni, bensì anche gli ulteriori interessi conoscitivi, di carattere ambientale, sociale, etico, o economico, che trovano espressione soprattutto tramite la fornitura delle informazioni volontarie, come, ad esempio, quella relativa al Paese d'origine o al luogo di provenienza dell'alimento, ogni qual volta tale informazione non sia prevista come obbligatoria ai sensi dell'art. 26 del regolamento, nonché quella concernente le eventuali proprietà nutrizionali o salutistiche dell'alimento. Al riguardo, l'art. 7, par. 1, lett. *a*) e *b*), del reg. (UE) n. 1169/2011, laddove vieta l'inganno comunicativo, pone sullo stesso piano le informazioni alimentari obbligatorie e quelle volontarie: il par. 1, lett. *a*), di tale disposizione, infatti, vieta all'operatore di indurre in errore il consumatore in relazione a qualsiasi caratteristica del prodotto, facendo riferimento, solo in via esemplificativa e non esaustiva, alla natura, all'identità, alle proprietà, alla composizione, alla quantità, alla durata di conservazione, al Paese d'origine o al luogo di provenienza, al metodo di fabbricazione o di produzione. Al contempo, il par. 1, lett. *b*), vieta di attribuire all'alimento proprietà o effetti che non possiede, con particolare riferimento, come specificato dall'art. 7, par. 3, alle proprietà di prevenzione, trattamento o guarigione di una malattia umana, facendo così riferimento ad una particolare tipologia di informazioni volontarie.

Tuttavia, se si considera quanto affermato in precedenza in merito al fatto che, potenzialmente, tutte le informazioni alimentari, una volta fornite, contribuiscono a ingenerare una determinata idea circa le caratteristiche, le qualità e le proprietà del prodotto, si potrebbe ritenere che l'idoneità della condotta a falsare il comportamento economico del consumatore sia *in re ipsa*, con la conseguenza che la comunicazione di informazioni false in relazione agli alimenti parrebbe concretizzare un'ipotesi specifica di pratica commerciale in ogni caso sleale. Optare per una simile ricostruzione produrrebbe evidentemente conseguenze rilevanti, dal momento che in relazione a fattispecie concernenti la fornitura di informazioni radicalmente false non sarebbe necessario procedere alla verifica dell'idoneità della condotta a falsare il comportamento commerciale del consumatore finale, tenendo conto delle circostanze del caso concreto⁴⁵.

Tale conclusione potrebbe trovare conferma, peraltro, nella stessa *ratio* del regolamento, che è quella di garantire che la comunicazione, nel settore alimentare, assolva correttamente alla funzione cognitiva demandata, a tutela della salute e degli altri interessi dei consumatori, nonché degli interessi del mercato.

Un ragionamento in parte analogo potrebbe essere svolto con riferimento all'omissione delle informazioni obbligatorie sugli alimenti. Al riguardo, l'art. 7, par. 1, della dir. 2005/29/CE afferma che è considerata ingannevole la pratica consistente nell'omissione delle informazioni rilevanti per l'adozione di una decisione commerciale consapevole, tenuto conto di tutte le circostanze del caso e dei limiti del mezzo d'informazione impiegato.

Anche tale disposizione indurrebbe, invero, a ritenere, *prima facie*, che le omissioni delle informazioni obbligatorie configurino, nel settore alimentare, una specificazione del divieto di cui all'art. 7 della direttiva, dovendosi dare dimostrazione, in relazione alle stesse, della concreta idoneità a falsare il comportamento economico del consumatore.

Tuttavia, viene spontaneo rilevare che, se il legislatore ha previsto l'obbligatorietà di talune informazioni alimentari, ciò significa che egli le ha implicitamente ritenute essenziali: infatti, come si evince dalla lettura del 17° e del 18° *considerando* del regolamento, le informazioni obbligatorie rispondono agli interessi conoscitivi della maggioranza dei consumatori e permettono a questi ultimi non solo di identificare il prodotto alimentare, ma anche di farne un uso consapevole, tenuto conto delle considerazioni

⁴⁵ Sul punto, si veda G. DE CRISTOFARO, *Le pratiche commerciali scorrette nei rapporti fra professionisti e consumatori*, cit., p. 1088.

di tipo salutistico, economico, ambientale, etico e sociale che vengono in gioco.

Si aggiunga che, in forza del rilievo attribuito alle informazioni obbligatorie, lo stesso regolamento stabilisce, a monte, le modalità specifiche di presentazione delle stesse e i casi – tassativi – nei quali alcune di esse possono essere indicate in modo diverso, alla luce di quei «limiti dei mezzi di comunicazione impiegati» cui fa riferimento l'art. 7, par. 1, della direttiva⁴⁶, escludendo, in tal modo, ogni discrezionalità in capo agli operatori del settore alimentare.

Ne discende che, anche nel caso delle omissioni informative realizzate nel settore alimentare, l'idoneità della condotta a falsare il comportamento commerciale del consumatore tende ad essere implicita, *rectius*, presunta. Peraltro, l'inquadramento della violazione del divieto di omettere le informazioni obbligatorie nell'ambito delle pratiche commerciali in ogni caso sleali sembra trovare conferma nello stesso dato normativo, in sede di delineazione della disciplina in materia di indicazione del Paese d'origine o del luogo di provenienza dell'alimento⁴⁷.

Al riguardo, come è noto, ferma restando l'ampia normativa di carattere verticale che impone l'obbligo di indicare l'origine per determinati

⁴⁶ Un esempio può essere tratto dalla disciplina della dichiarazione nutrizionale, per la quale l'art. 34 del reg. (UE) n. 1169/2011 prevede, ai fini della presentazione, il formato tabulare, salvo che lo spazio a disposizione non consenta di fare ricorso ad esso, nel qual caso si può optare per la sua presentazione in modo lineare. Viene così impedito, a monte, all'operatore del settore alimentare di effettuare una scelta discrezionale nel momento in cui si tratti di valutare, in relazione allo spazio disponibile, le modalità di inserimento delle informazioni nutrizionali. Sulla disciplina della dichiarazione nutrizionale si vedano, *ex multis*, L. SALVI, *La dichiarazione nutrizionale*, in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 179 ss. e S. BOLOGNINI, *Informazioni alimentari e lotta all'obesità. Il contributo delle normative europee relative alla fornitura di informazioni alimentari alla strategia europea per la prevenzione dell'obesità*, in AA.VV., *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. II, *Diritto alimentare. Diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2014, p. 45 ss.

⁴⁷ Sulla disciplina concernente la fornitura dell'informazione sul Paese d'origine o sul luogo di provenienza dell'alimento si vedano, tra tutti, A. GERMANÒ, *L'etichettatura d'origine*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 332 ss.; F. ALBISINNI, *La Corte di giustizia e l'origine dei prodotti alimentari: un'irrisolta incertezza*, in *Riv. dir. alim.*, 2020, n. 3, p. 53 ss.; S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 144 ss.; EAD., *Le informazioni sull'origine degli alimenti nelle vendite a distanza*, in *La tutela dell'origine dei prodotti alimentari in Italia, nell'Unione europea e nel commercio internazionale*, Atti del Convegno di Alessandria, 21-22 maggio 2015, a cura di A. Germanò e V. Rubino, Milano, 2015, p. 139 ss.; I. CANFORA, *L'indicazione dell'origine sull'etichettatura degli alimenti tra informazione e valorizzazione. Il paradigma dell'olio d'oliva*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 652 ss.; S. MASINI, *Informazioni e scelte del consumatore*, cit., p. 299 s.; V. RUBINO, *I limiti alla tutela del "made in" fra integrazione europea e ordinamenti nazionali*, Torino, 2017, *passim*.

prodotti alimentari, per quanto concerne la generalità degli alimenti, il reg. (UE) n. 1169/2011, sulla base del combinato disposto degli artt. 9 e 26, ha conservato l'impostazione che era propria della precedente dir. 2000/13/CE, ribadendo che l'indicazione dell'origine o della provenienza degli alimenti deve essere fornita obbligatoriamente solo se l'omissione di tale informazione può indurre in errore i consumatori in merito all'effettiva origine del prodotto. In tutti gli altri casi, tuttavia, rimane ferma la possibilità per gli operatori di indicare in etichetta l'origine o la provenienza su base volontaria, nel rispetto del dovere di lealtà informativa di cui all'art. 7.

Orbene, non vi è chi non veda come il reg. (UE) n. 1169/2011, nel momento in cui sancisce l'obbligatorietà dell'indicazione del Paese d'origine o del luogo di provenienza nel solo caso in cui dall'omissione di tale informazione possa derivare un inganno per il consumatore, finisce con lo stabilire un'eccezione ad una sorta di regola generale, secondo la quale l'omissione di un'informazione obbligatoria è sempre vietata, perché a monte è ritenuta dal legislatore in sé e per sé idonea a minare la capacità del consumatore di assumere una scelta consapevole.

Può essere utile rilevare, peraltro, che alle omissioni informative sembrano poter essere equiparate le violazioni delle prescrizioni di cui all'art. 14 del reg. (UE) n. 1169/2011. Tale disposizione prevede, in caso di vendita a distanza di prodotti alimentari, che le informazioni obbligatorie di cui all'art. 9 del reg. (UE) n. 1169/2011, eccetto la data di scadenza o il termine minimo di conservazione, vengano fornite non solo al momento della consegna del prodotto, ma anche prima della conclusione del contratto, sul supporto della vendita o attraverso «qualunque altro mezzo adeguato chiaramente individuato dall'operatore del settore alimentare», senza, in questo caso, alcun costo supplementare per il consumatore⁴⁸. Ne consegue, che laddove l'operatore del settore alimentare ometta in sede di contrattazione a distanza di fornire in via precontrattuale le informazioni di cui all'art. 9 verrà a configurarsi una pratica commerciale da ritenersi in ogni caso sleale, alla stregua delle condotte contemplate dall'allegato I della direttiva.

⁴⁸ Sul commercio a distanza di prodotti alimentari e sugli obblighi informativi gravanti sugli operatori del settore nei confronti dei consumatori si vedano M. D'ADDEZIO, *Vendita a distanza e altre modalità di vendita diretta di prodotti agricoli e alimentari: molteplicità di questioni giuridiche e di interessi coinvolti*, in *Dir. agroal.*, 2020, n. 1, p. 23 ss.; S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., *passim* ed EAD. *La vendita a distanza dei prodotti alimentari fra innovazione del mercato agroalimentare e regimine delle tutele*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, p. 395 ss.

5. Al di là delle falsità *tout court* delle informazioni alimentari, ovvero dell'omissione di quelle obbligatorie, fra le pratiche comunicative più insidiose nel settore alimentare vi sono, senz'altro, quelle consistenti nella fornitura di informazioni in sé e per sé corrette, ma di fatto ingannevoli, a causa della loro presentazione complessiva.

Il tema della presentazione delle informazioni alimentari, come è noto, riveste all'interno del reg. (UE) n. 1169/2011 un'importanza fondamentale, venendo declinato secondo due modalità diverse, seppure connesse: la prima concerne l'obbligo per l'operatore di rispettare determinate regole per la rappresentazione delle informazioni alimentari, al fine di assicurarne la leggibilità e la comprensibilità; la seconda riguarda, invece, l'obbligo di bilanciare correttamente le informazioni volontarie rispetto a quelle obbligatorie, al fine di garantire l'effettività della funzione cognitiva della comunicazione alimentare.

Sembra opportuno, pertanto, operare una distinzione fra gli obblighi specifici di presentazione, tra i quali rientrano, ad esempio, quelli relativi alla grandezza dei caratteri impiegati⁴⁹; all'evidenziazione degli allergeni⁵⁰ e, in generale, alla rappresentazione grafica delle informazioni obbligatorie⁵¹, e gli obblighi generali di presentazione, che impongono all'operatore di fornire le informazioni in modo tale che esse risultino trasparenti, precise e prive di ambiguità, sulla scorta di quanto affermato dall'art. 7, par. 2, del regolamento.

Per quanto concerne gli obblighi specifici di presentazione, potrebbe ritenersi che la puntigliosità delle norme che li prescrivono avvicini le cor-

⁴⁹ Si veda, al riguardo, l'art. 13 del reg. (UE) n. 1169/2011, rubricato "Presentazione delle indicazioni obbligatorie", il quale stabilisce in modo dettagliato i requisiti di leggibilità delle informazioni alimentari. Nell'art. 13 convivono disposizioni molto dettagliate, quali, ad esempio, quelle relative alla dimensione dei caratteri, e disposizioni, per così dire, di più ampio respiro, la cui violazione potrebbe dover essere considerata alla luce dell'effettiva idoneità della condotta a trarre in errore il consumatore medio. In proposito, viene in considerazione l'obbligo di indicare le informazioni in un punto evidente della confezione, evitando interferenze da parte delle informazioni volontarie, che potrebbero nasconderle, oscurarle, limitarle o separarle.

⁵⁰ Si veda in proposito l'art. 21 del reg. (UE) n. 1169/2011, rubricato "Etichettatura di alcune sostanze o prodotti che provocano allergie o intolleranze".

⁵¹ Si pensi alle disposizioni specifiche dettate dal reg. (UE) n. 1169/2011 con riferimento all'indicazione quantitativa degli ingredienti (art. 22) e all'espressione della quantità netta degli stessi (art. 23). Si pensi, altresì, alle regole in materia di indicazione del termine minimo di conservazione o della data di scadenza (art. 24) o, ancora, a quelle concernenti l'indicazione del Paese d'origine o del luogo di provenienza per i prodotti a base di carne (art. 26, 9° comma); alle disposizioni per la presentazione dell'informazione concernente il titolo alcolometrico (art. 28) e, infine, a quelle relative alla presentazione delle informazioni nutrizionali (artt. 29 ss.), a cui si è già fatto riferimento *supra*, *sub* nt. 47.

rispondenti violazioni all'elenco dettagliato di cui all'allegato I della direttiva, concernente le pratiche commerciali in ogni caso sleali. Del resto, il fatto che il legislatore europeo abbia deciso di imporre determinate modalità di presentazione al fine di assicurare la leggibilità delle informazioni alimentari, induce, già di per sé, a ritenere che la violazione delle regole a esse relative comporti, quale conseguenza immediata e diretta, la lesione degli interessi che si intende proteggere. Considerazioni analoghe possono essere formulate anche in relazione alle ipotesi, invero frequenti, nelle quali le informazioni alimentari vengono fornite in violazione di quanto stabilito dall'art. 15 del regolamento, che prevede l'obbligo di impiegare una lingua facilmente comprensibile ai consumatori degli Stati membri ove il prodotto è commercializzato, trattandosi, pur sempre, di una disposizione che incide in modo puntuale e perentorio sulla comprensibilità delle informazioni alimentari.

La medesima puntigliosità non sarebbe ascrivibile, invece, all'obbligo generale di fornire le informazioni alimentari in modo non ambiguo o fuorviante, nell'ambito del quale sembrerebbero ricadere anche le due ipotesi tratteggiate dall'art. 7, par. 1, lett. *c*) e *d*), del reg. (UE) n. 1169/2011, che prevedono, rispettivamente, il divieto di suggerire, tramite l'aspetto, la descrizione o l'illustrazione dell'alimento, che esso possiede caratteristiche particolari, quando in realtà tutti gli alimenti analoghi possiedono le stesse caratteristiche, in particolare, rilevando espressamente la presenza o l'assenza di determinati ingredienti e/o sostanze nutritive, e il divieto di suggerire, sempre attraverso l'aspetto, la descrizione o l'illustrazione dell'alimento, che quest'ultimo presenta un ingrediente o un componente specifico, sostituito, in realtà, con un altro di diverso tipo.

A ben vedere, i divieti di cui all'art 7, par. 1, lett. *c*) e *d*), delineano due "ipotesi qualificate" di interferenza da parte delle informazioni volontarie rispetto al messaggio conoscitivo veicolato tramite le informazioni obbligatorie, che, in sé e per sé, potrebbero essere correttamente indicate. Poiché è chiaro che l'intensità di tale interferenza può variare sensibilmente a seconda della presentazione complessiva delle informazioni riportate in etichetta, tenuto conto della loro collocazione, dell'impiego di immagini suggestive, nonché della grandezza dei caratteri impiegati, sembra doversi ritenere che ci si trovi in presenza di fattispecie riconducibili alla sfera di operatività degli artt. 6 e 7 della dir. 2005/29/CE. Con riferimento ad entrambe le ipotesi la dimostrazione dell'attitudine della pratica a falsare il comportamento economico del consumatore rappresenterebbe, infatti, uno *step* necessario per garantire, nel concreto (e in una logica di proporzionalità), un corretto

contemperamento tra la finalità conoscitiva e quella persuasiva dello specifico atto comunicativo.

Tale ricostruzione sembra trovare conferma nella giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale, nelle occasioni in cui si è trovata a doversi interrogare sul ruolo della presentazione complessiva delle informazioni alimentari rispetto alla comprensibilità delle principali informazioni obbligatorie, ha costantemente proceduto alla valutazione della pratica comunicativa, di volta in volta considerata, in termini di idoneità della stessa a indurre in errore il consumatore finale, identificato, come sempre, attraverso il parametro del consumatore medio. Più nello specifico, seguendo un approccio segnatamente evolutivo, la Corte, che, in un primo momento, aveva ritenuto la presenza dell'elenco degli ingredienti di per sé sufficiente ad escludere il rischio che il consumatore fosse indotto in errore in merito alla composizione dell'alimento a causa, ad esempio, dell'interferenza esercitata da immagini o diciture presenti sulla confezione del prodotto⁵², poco prima dell'entrata in vigore del reg. (UE) n. 1169/2011, ha cambiato orientamento. Deve farsi riferimento, in proposito, alla celebre sentenza *Teekanne*, che riguardava, in estrema sintesi, la vendita di un infuso, ottenuto impiegando, tra le altre cose, sostanze aromatiche in luogo di ingredienti naturali, ma commercializzato mediante l'apposizione sulla confezione di immagini relative a fiori e frutta specifici⁵³.

⁵² Si veda, in proposito, Corte giust., 4 aprile 2000, in causa C-465/98, *Darbo*, in *Raccolta*, 2000, p. I-02297, commentata da L. GRADONI, *Una marmellata contaminata dichiarata "naturalmente pura" non trae in inganno il consumatore*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, II, p. 40 ss. La sentenza in questione riguardava l'immissione in commercio in Germania di una marmellata che, pur contenendo pectina e residui di metalli pesanti, veniva dichiarata, sulla confezione, «naturalmente pura». Come è noto, la Corte ha ritenuto che l'espressione «naturalmente pura» non potesse ritenersi ingannevole rispetto alla presenza di pectina, in quanto un consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente accorto e avveduto, semplicemente leggendo l'elenco degli ingredienti avrebbe potuto accorgersi della presenza di tale sostanza. Per quanto attiene, invece, alla presenza di residui di metalli pesanti e di pesticidi, la Corte ha concluso per la non ingannevolezza della dicitura «naturalmente pura» alla luce del fatto che la presenza di tali sostanze era da considerarsi come un'inevitabile conseguenza dell'inquinamento ambientale.

⁵³ Corte giust., 4 giugno 2015, in causa C-195/14, *Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. contro Teekanne GmbH & Co.*, in *Raccolta*, 2015, p. 361 ss. Sulla confezione dell'infuso erano presenti sia immagini di lamponi e fiori di vaniglia sia le diciture «infuso ai frutti con aromi naturali» e «infuso ai frutti con aromi naturali – gusto lampone-vaniglia» sia, infine, un sigillo grafico contenente, all'interno di un cerchio dorato, la menzione «solo ingredienti naturali», nonostante dalla lettura dell'elenco degli ingredienti emergesse come, in realtà, il gusto lampone e vaniglia fosse assicurato mediante l'utilizzo di aromi. In tale occasione, la Corte ha ritenuto che l'utilizzo delle immagini e diciture presenti sulla confezione andasse ritenuto sleale ai sensi dell'allora vigente art. 2, par. 1, lett. a), *sub i*), e 3, par. 1, punto 2, della dir. 2000/13/

In relazione a tale fattispecie, la Corte, relativizzando l'efficacia cognitiva dell'elenco degli ingredienti, in ragione dell'impatto che sul consumatore possono avere altri elementi grafici o diciture presenti sulla confezione, è giunta ad affermare che, in casi come quello di specie, la valutazione dell'idoneità dell'etichettatura a trarre in errore il consumatore deve essere condotta prendendo in considerazione non solo la correttezza in sé delle informazioni fornite, ma anche la presentazione complessiva dell'alimento, la tipologia di immagini riprodotte, le loro dimensioni e la loro collocazione sullo spazio visivo, essendo anch'esse veicolo di informazioni per i consumatori⁵⁴.

In definitiva, riconsiderando la questione se le violazioni degli obblighi imposti dal reg. (UE) n. 1169/2011 rappresentino una specificazione del divieto di porre in essere pratiche commerciali ingannevoli, stabilito dagli artt. 6 e 7 della dir. 2005/29/CE, ovvero se esse costituiscano delle particolari tipologie di pratiche commerciali in ogni caso sleali, alla luce delle considerazioni e degli esempi fatti, potrebbe ritenersi che le due ipotesi ermeneutiche siano, invero, destinate a coesistere. Seguendo un approccio casistico, infatti, si potrebbe ritenere che la distinzione fra le due opzioni interpretative dipenda dalle caratteristiche specifiche della disposizione che si assume essere violata e, in particolare, dal grado di precisione con la quale essa disciplina l'atto comunicativo in sé e per sé considerato.

In altri termini, maggiore è il grado di puntigliosità della prescrizione che si assume violata, maggiore sembrerebbe la possibilità di ricondurre la fattispecie ad un divieto assoluto di slealtà, avendo il legislatore considerato, già a monte, il problema del bilanciamento fra libertà d'impresa e tutela dei consumatori; viceversa, minore è il grado di puntigliosità della di-

CE, in quanto, a fronte della necessità di considerare nel suo complesso la presentazione delle informazioni alimentari, tenuto conto della collocazione, della dimensione, del colore, del carattere tipografico, della lingua, della sintassi e della punteggiatura dei diversi elementi riportati sulla confezione, doveva ritenersi sussistente il rischio di induzione in errore di un consumatore normalmente informato e ragionevolmente accorto ed avveduto. Per un commento a tale pronuncia si veda I. CANFORA, *Informazioni sugli alimenti e pratiche ingannevoli. Quando l'elenco degli ingredienti non è sufficiente a tutelare il "consumatore medio"*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, II, p. 196 ss.

⁵⁴ Come osserva I. CANFORA, *Informazioni sugli alimenti e pratiche ingannevoli. Quando l'elenco degli ingredienti non è sufficiente a tutelare il "consumatore medio"*, cit., p. 203, con la sentenza *Teekanne* la Corte di giustizia ha preso atto delle potenzialità distorsive derivanti dal sovraffollamento di informazioni (volontarie e obbligatorie) sulle confezioni dei prodotti alimentari, che rischia, di fatto, «di rendere inefficace lo sforzo normativo verso la trasparenza delle caratteristiche dei prodotti che il consumatore medio è in grado di riconoscere attraverso l'etichettatura».

sposizione, maggiore risulterebbe la necessità di effettuare una valutazione complessiva della pratica informativa sulla base delle aspettative presunte del consumatore finale, al fine di stabilirne o meno la natura ingannevole.

Ad ogni buon conto, non vi è chi non veda come, a fronte degli ambiziosi obiettivi perseguiti dal reg. (UE) n. 1169/2011 per il rafforzamento della tutela accordata ai consumatori europei e la promozione del mercato agroalimentare, la mancata previsione di una norma di sicuro raccordo tra esso e la dir. 2005/29/CE rappresenti un punto di debolezza dell'intero sistema.

Tale impressione si rafforza laddove, volgendo lo sguardo al panorama normativo nazionale, si consideri il sistema sanzionatorio di carattere amministrativo di cui al d.lgs. n. 231/2017, destinato a trovare applicazione in caso di violazione delle disposizioni previste dal reg. (UE) n. 1169/2011⁵⁵. In un contesto come quello italiano, nel quale il coordinamento fra la normativa generale di cui alla dir. 2005/29/CE e le normative settoriali risente da tempo di forti incertezze applicative, la mancata previsione da parte del legislatore europeo di una sicura norma di raccordo fra il reg. (UE) n. 1169/2011 e la dir. 2005/29/CE potrebbe, forse, aver contribuito all'omessa considerazione da parte del legislatore nazionale dell'opportunità di rinviare, in caso di violazione delle norme regolamentari, alle sanzioni già previste dall'art. 27 ss. cod. cons.⁵⁶, considerato che ogni violazione del reg. (UE) n. 1169/2011 potrebbe integrare gli estremi di una pratica informativa

⁵⁵ D.lgs. 15 dicembre 2017, n. 231, recante "Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (UE) n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori e l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del medesimo regolamento (UE) n. 1169/2011 e della direttiva 2011/91/UE, ai sensi dell'articolo 5 della legge 12 agosto 2016, n. 170 'Legge di delegazione europea 2015'", in *Gazz. uff.* dell'8 febbraio 2018, serie generale n. 32. Sul sistema sanzionatorio apprestato dal legislatore italiano in caso di violazione delle prescrizioni contenute nel reg. (UE) n. 1169/2011 si veda, in particolare, S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 280 ss.

⁵⁶ Osserva S. BOLOGNINI, *Pratiche sleali nell'informazione e pubblicità ingannevole*, cit., p. 421: «La necessità di mettere in relazione le disposizioni di matrice europea che a vario titolo regolano aspetti specifici della comunicazione B2C nel mercato agroalimentare con la disciplina generale sulle pratiche commerciali B2C di cui alla dir. 2005/29/CE si ripercuote anche sul profilo – particolarmente delicato – dell'individuazione delle sanzioni applicabili nel caso in cui gli operatori del settore alimentare pongano in essere, nei confronti dei consumatori finali, pratiche commerciali suscettibili di essere qualificate come sleali. Non vi è chi non veda come, anche in tale ipotesi, dovrebbe trovare applicazione il sistema sanzionatorio predisposto a livello nazionale in attuazione dell'art. 13 della dir. 2005/29/CE. Purtroppo, però, per quanto concerne la disciplina della comunicazione B2C nel mercato agroalimentare non pare che il legislatore italiano abbia ben compreso che il principio di specialità deve permeare anche il profilo sanzionatorio, pena la perdita di coerenza del sistema».

sleale specifica per il settore alimentare⁵⁷. Come è noto, infatti, attraverso l'adozione del d.lgs. n. 231/2017, il legislatore italiano, lungi dal creare un sistema sanzionatorio coordinato rispetto a quello previsto in caso di violazione delle norme in materia di pratiche commerciali scorrette *business to consumer*, affidato alla competenza dell'AGCM, ha optato per la previsione di sanzioni autonome e distinte, la cui applicazione è stata demandata all'Ispettorato centrale repressione frodi (ICQRF).

Il risultato finale, come rilevato in dottrina⁵⁸, è stato la creazione di uno scenario normativo che, tanto per l'entità delle sanzioni comminate ai sensi del d.lgs. n. 231 del 2017, di gran lunga inferiori rispetto a quelle previste dall'art. 27 cod. cons.⁵⁹, quanto per il rischio di sovrapposizioni

⁵⁷ Per approfondire, si rinvia alle osservazioni svolte da S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 280 ss. L'Autrice dedica particolare attenzione all'art. 3 del d.lgs. n. 231/2017 che, in caso di violazione dell'art. 7 del reg. (UE) n. 1169/2011, prevede: «Salvo che il fatto costituisca reato e ad esclusione delle fattispecie specificamente sanzionate dalle altre disposizioni del presente decreto, la violazione delle disposizioni di cui all'art. 7 del regolamento sulle pratiche leali di informazione comporta per l'operatore del settore alimentare l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da tremila e ventiquattromila euro». È sufficiente prendere le mosse dall'importo minimo e massimo della sanzione comminabile in caso di violazione dei doveri di lealtà informativa per cogliere l'incongruità del sistema sanzionatorio predisposto dal legislatore delegato. Non si comprende, invero, per quale ragione le pratiche commerciali scorrette realizzate nel settore alimentare attraverso la violazione degli obblighi specifici di informazione, debbano essere sanzionate in modo decisamente meno grave rispetto alla generalità delle pratiche commerciali scorrette *business to consumer*, in relazione alle quali l'art. 27 cod. cons. commina sanzioni comprese tra i cinquemila e i cinque milioni di euro. Ma, soprattutto, come evidenziato dall'Autrice, non si comprendono le ragioni per cui l'art. 3 dovrebbe trovare applicazione solo quando la fattispecie considerata non possa essere ricondotta alle altre fattispecie del decreto specificamente sanzionate (tale disposizione, ad esempio, non troverebbe applicazione in caso di violazione delle disposizioni del reg. (UE) n. 1169/2011 che disciplinano le modalità di espressione, posizionamento e presentazione delle informazioni obbligatorie, dal momento che tale fattispecie è sanzionata autonomamente dall'art. 6 del d.lgs. n. 231/2017, o, ancora, in caso di violazione degli obblighi di presentazione degli allergeni, in quanto anche tale fattispecie è sanzionata in modo specifico dall'art. 10 del decreto). A ben vedere, il legislatore delegato finisce, in tal modo, per affermare che una condotta posta in essere in violazione degli obblighi di informazione alimentare può essere sanzionata come una pratica informativa sleale solo in via residuale, quando, invece, è chiaro che la realizzazione di una pratica commerciale scorretta nel settore delle informazioni alimentari presuppone sempre, a monte, la violazione di una disposizione del reg. (UE) n. 1169/2011.

⁵⁸ Si vedano, al riguardo, S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 288 e S. RIZZIOLI, *Le sanzioni amministrative (art. 5)*, in V. RUBINO, S. RIZZIOLI e M. MILETTI, *L'indicazione dello stabilimento di produzione o di confezionamento nell'etichetta dei prodotti alimentari (d. legisl. n. 145/2017) (Seconda Parte)*, in *Studium Iuris*, 2018, fasc. 7-8, p. 840.

⁵⁹ Giova osservare che, mentre l'art. 27 del Codice del consumo commina sanzioni comprese tra i cinquemila e i cinque milioni di euro, le sanzioni previste dal d.lgs. n. 231 del 2017 non superano i quarantamila euro (che rappresenta l'importo massimo della sanzione

fra le competenze esercitate in linea generale dall'AGCM e quelle esercitate dall'ICQRF in caso di realizzazione di pratiche informative *business to consumer* scorrette nel settore alimentare, lascia adito a numerose perplessità in ordine all'effettività, proporzionalità e adeguatezza dell'intero sistema.

6. Nei casi in cui le violazioni del reg. (UE) n. 1169/2011 si prestino a essere inquadrate come specificazioni delle condotte ingannevoli di cui agli artt. 6 e 7 della dir. 2005/29/CE, si pone, altresì, la necessità di individuare il parametro soggettivo di riferimento sulla base del quale valutare l'idoneità della pratica informativa a falsare il comportamento economico del consumatore finale di alimenti.

Come già si è avuto modo di ricordare, nell'ambito della disciplina generale dettata dalla dir. 2005/29/CE, deve distinguersi fra l'ipotesi in cui la pratica sia rivolta indistintamente a tutti i consumatori, nel quale caso la slealtà della pratica va valutata facendo riferimento al c.d. consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto, e l'ipotesi in cui la pratica sia rivolta ad un gruppo determinato di individui particolarmente fragili, nel qual caso il parametro soggettivo di riferimento per la valutazione della condotta è costituito dal c.d. consumatore vulnerabile, le cui caratteristiche di informazione, attenzione e avvedutezza vanno riparametrate in considerazione delle specifiche caratteristiche del gruppo di riferimento.

Orbene, il reg. (UE) n. 1169/2011, laddove individua il destinatario delle informazioni alimentari nel consumatore finale di alimenti, omette un riferimento espresso tanto alla figura del consumatore medio *tout court*, quanto a quella del consumatore vulnerabile.

Si potrebbe ritenere che la scelta operata dal legislatore europeo di non definire espressamente le caratteristiche percettive del consumatore finale si giustifichi alla luce di una pretesa superfluità di tale specificazione, dal momento che la giurisprudenza europea, ben prima dell'entrata in vigore del reg. (UE) n. 1169/2011, ha individuato nel consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto, lo *standard* soggettivo di riferimento della disciplina sull'etichettatura, sulla presentazione e sulla pubblicità dei prodotti alimentari⁶⁰.

comminabile in caso della mancata indicazione della presenza di allergeni nell'alimento, ai sensi dell'art. 5, comma 1°, del decreto).

⁶⁰ L'unico riferimento al consumatore medio presente nel reg. (UE) n. 1169/2011 si rinviene nel suo 41° *considerando* in tema di dichiarazione nutrizionale, ove si afferma che «Per interessare il consumatore medio ed essere conformi alle finalità informative cui devono

Destà, tuttavia, non poche perplessità la mancanza di un'espressa menzione all'interno del regolamento della figura del consumatore vulnerabile⁶¹: essa rischia, infatti, di porsi in contraddizione con la matrice personalista che caratterizza tale atto normativo, determinando una *deminutio* di tutela rispetto alle categorie di soggetti più deboli, le cui capacità di effettuare scelte razionali nel settore alimentare possono essere inficiate non solo dai più comuni *bias* cognitivi, ma anche dall'età, dalla presenza di patologie, da disturbi alimentari o da altri fattori.

A dire il vero, quella che appare come una lacuna normativa, potrebbe essere colmata attraverso il ricorso, in via integrativa e suppletiva, ai precetti generali contenuti nella dir. 2005/29/CE e, in particolare, nell'art. 5, par. 3, di quest'ultima⁶². Di conseguenza, in caso di pratiche informative poste in essere nel settore alimentare, destinate, prevedibilmente, a raggiungere in via prevalente un gruppo determinato di consumatori vulnerabili, la valutazione della loro eventuale slealtà andrebbe condotta facendo riferimento alle caratteristiche percettive del membro medio di quel gruppo, esattamente come previsto dalla dir. 2005/29/CE.

A ben vedere, tuttavia, optare per tale ricostruzione significa ritenere che il riferimento operato dalla dir. 2005/29/CE allo *standard* del consumatore vulnerabile sia compatibile con quanto previsto dal reg. (UE) n. 1169/2011. Eppure, non ci si può esimere dal chiedersi se nel regola-

corrispondere, e considerato l'attuale livello di conoscenze relative alla nutrizione, le informazioni nutrizionali fornite dovrebbero essere semplici e facilmente comprensibili».

⁶¹ Sembra improbabile che il riferimento compiuto dall'art. 1, par. 1, del reg. (UE) n. 1169/2011 all'esigenza di considerare le «differenze di percezione dei consumatori» in sede di disciplina delle informazioni alimentari sottintenda una menzione indiretta dello *standard* del consumatore vulnerabile. Sul punto, si veda sempre S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 121 ss.

⁶² Si veda, in proposito, quanto osservato da S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 138 ss.: «Vi è infine un altro profilo che testimonia la scarsa ponderatezza (o forse, la fretteolosità) con cui il legislatore europeo ha operato il raccordo della nuova normativa sulle informazioni alimentari con quella sulle pratiche commerciali sleali, ed è quello relativo al parametro soggettivo passivo di riferimento (...). Nel reg. (UE) n. 1169/2011, nonostante nell'art. 1, par. 1, venga fatto un timido cenno alla necessità di tener conto delle differenze di percezione dei consumatori e delle loro esigenze in materia di informazione, il legislatore continua, invece, a fare riferimento alla figura del consumatore medio. Anche in tale contesto, la circostanza che il 5° considerando rimandi espressamente ai principi generali di cui alla dir. 2005/29/CE, ascrivendo natura integrativa alla disciplina contenuta nel reg. (UE) n. 1169/2011, dovrebbe assumere una sorta di valenza correttiva, imponendo di valutare anche la slealtà delle pratiche commerciali poste in essere dagli operatori del settore alimentare in base alla regola esplicitata dall'art. 5, par. 3, della dir. 2005/29/CE, ovvero, se del caso, rapportandola alle condizioni del consumatore vulnerabile».

mento non vi siano, in realtà, alcuni elementi che possano indurre a reputare che la mancata menzione del consumatore vulnerabile vada considerata non una lacuna, ma una precisa scelta normativa.

In ragione del fatto che molte informazioni previste come obbligatorie dal reg. (UE) n. 1169/2011 sono caratterizzate da un tecnicismo tale per cui possono risultare difficilmente comprensibili persino per il consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto (si pensi, ad esempio, alle informazioni contenute nella dichiarazione nutrizionale, oppure all'informazione sulla presenza di nanomateriali, prevista dall'art. 18, par. 3), si potrebbe ritenere che la mancata menzione, all'interno del regolamento, della figura del consumatore vulnerabile risponda a una logica ben precisa e non costituisca, per contro, una mera dimenticanza⁶³.

Forse, ci si potrebbe spingere fino al punto di chiedersi se, a fronte del tecnicismo e del moltiplicarsi delle informazioni alimentari, il reg. (UE) n. 1169/2011 presupponga, quale *standard* soggettivo di applicazione, non tanto il consumatore medio, quanto, piuttosto, una sorta di "professionista del consumo", chiamato a influenzare con le sue scelte d'acquisto le stesse caratteristiche delle produzioni⁶⁴, il che escluderebbe *a priori* la possibilità di ritenere applicabile alla generalità delle informazioni alimentari, seppure in via sussidiaria, il riferimento compiuto dalla dir. 2005/29/CE al consumatore vulnerabile⁶⁵.

⁶³ Giova osservare, peraltro, che non è solo il tecnicismo delle informazioni alimentari a poter costituire, in concreto, un ostacolo alla piena comprensione dei dati comunicati, in quanto anche il moltiplicarsi delle informazioni obbligatorie, alle quali si aggiungono spesso numerose informazioni volontarie, può determinare talune criticità, destinate ad acuirsi laddove i destinatari dell'informazione siano consumatori appartenenti a gruppi particolarmente vulnerabili e, quindi, meno avveduti.

⁶⁴ Si veda al riguardo V. RUBINO, *L'evoluzione della nozione di "consumatore" fra tutela dei diritti della persona, economia collaborativa e futuro del mercato interno dell'Unione europea*, in *Dialoghi con Ugo Villani*, a cura di E. Triggiani, F. Cherubini, I. Ingravalle, E. Nalin, R. Virzo, Bari, 2017, p. 369, il quale, mettendo in luce il contesto della nuova "economia collaborativa" che ispira le politiche dell'Unione europea, rileva che l'attenzione al consumatore deve considerarsi ad oggi «non solo un dovere sociale ed un fattore di equilibrio del mercato, ma un vero e proprio valore aggiunto incorporato nei prodotti, capace di connotare il mercato europeo differenziandolo rispetto agli effetti ablativi delle differenze e delle individualità che sembrano essere il tratto più evidente della globalizzazione produttiva».

⁶⁵ Si vedano, al riguardo, le osservazioni svolte da A. MILETTI, *Obblighi informativi e tutela della salute del consumatore*. *Health claims, prescrizioni di forma ed obbligo di informare sé stesso*, Napoli, 2012, p. 118, la quale pone la questione se quello di consumatore non sia da considerarsi, oggi come oggi, come una specie di "mestiere", piuttosto che come una condizione sociale, a fronte delle pressioni derivanti dal moltiplicarsi delle informazioni che il consumatore è chiamato a decodificare e a comprendere in sede pre-negoziiale, in particolare nell'ambito del settore alimentare.

È di tutta evidenza, però, che una simile ricostruzione interpretativa, secondo la quale la mancata menzione del consumatore vulnerabile sarebbe una sorta di conseguenza dell'anima fortemente mercantile del regolamento, rischia di porsi in aperto contrasto con il ruolo di maggiore importanza attribuito dal reg. (UE) n. 1169/2011 ai consumatori e alle loro esigenze individuali, consacrato dal riconoscimento, effettuato dall'art. 3, par. 1, della dimensione esistenziale della scelta alimentare.

Del resto, parrebbe essere in atto, a livello europeo, un processo evolutivo volto ad ampliare – e non a ridurre – i margini della tutela accordata al consumatore finale di alimenti, tanto che è stato osservato in dottrina che la stessa Corte di giustizia, superando un approccio rigidamente razionale, negli ultimi anni ha assunto un atteggiamento maggiormente “protettivo” e, per certi versi, paternalista nei confronti del consumatore di alimenti⁶⁶.

Infatti, seppur costantemente identificata attraverso il parametro del consumatore medio, la figura del consumatore finale di alimenti, nella giurisprudenza della Corte di giustizia, ancor prima dell'entrata in vigore del reg. (UE) n. 1169/2011, si è vista attribuire dei tratti, in un certo senso, più realistici, in quanto si è tenuto conto del fatto che il consumatore possa essere talvolta “disattento” o, finanche, “superficiale” o disinformato.

Senza pretese di esaustività, si può osservare che la distrazione e l'inconsapevolezza del consumatore finale di alimenti hanno fatto capolino nella già citata sentenza *Teekanne*, con la quale la Corte ha tenuto conto del fatto che la presenza di immagini o diciture particolarmente evocative presenti sulla confezione del prodotto potrebbe indurre in errore anche un consumatore normalmente informato e ragionevolmente accorto ed avveduto in merito alla reale composizione dell'alimento, nonostante quest'ultima possa essere desunta, in modo corretto, mediante la lettura dell'elenco degli ingredienti. A ben vedere, in base alle considerazioni espresse nella sentenza *de qua*, la Corte di giustizia ha preso atto di come il consumatore medio possa anche non procedere ad un'attenta disamina delle informazioni obbligatorie, ben potendo effettuare le scelte d'acquisto sulla base di suggestioni e convinzioni prive di fondamento razionale.

Del resto, verso un deciso ridimensionamento delle capacità di autocontrollo e di discernimento da parte del consumatore medio, tende a muo-

⁶⁶ Sul processo evolutivo che sta interessando la figura del consumatore finale di alimenti si veda in particolare V. RUBINO, *Sulla difficile distinzione fra comunicazione commerciale indiretta ai consumatori e pubblicità fra i professionisti*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 2016, n. 4, p. 509 e ID., *L'evoluzione della nozione di consumatore nel processo d'integrazione europea*, cit., p. 361.

versi anche la sentenza *Deutsches Weintor*, concernente l'indicazione sulle etichette di taluni vini tedeschi del *claim* «facilmente digeribile»⁶⁷: in relazione a tale fattispecie, la Corte di giustizia, dopo aver ritenuto illegittima tale indicazione perché in violazione di quanto previsto dall'art. 4, par. 3, del reg. (CE) n. 1924/2006, in forza del quale è vietata l'apposizione di *health claims* su bevande con tasso alcolico superiore all'1, 2%, ha evidenziato che il veto relativo all'indicazione «facilmente digeribile» in relazione ai vini risponde anche e soprattutto alla *ratio* di evitare un possibile abuso di alcolici da parte dei consumatori⁶⁸.

Ancora, sempre in tema di informazioni volontarie di cui al reg. (CE) n. 1924/2006 e di bilanciamento fra la libertà d'espressione degli operatori del settore alimentare e la tutela dei consumatori, di recente la Corte ha affermato che un consumatore medio potrebbe non essere in grado di comprendere il collegamento esistente fra un'indicazione sulla salute che faccia riferimento a benefici generali e non specifici dell'alimento e un'indicazione sulla salute specifica, ricompresa negli elenchi di cui agli artt. 13 e 14 del regolamento, laddove esse vengano posizionate l'una sul fronte della confezione e l'altra sul retro⁶⁹. In altri termini, ad avviso della Corte di giustizia, il requisito indicato nell'art. 10, par. 3, del reg. (CE) n. 1924/2006 (che prevede che ogni riferimento a benefici generali e non specifici della sostanza nu-

⁶⁷ Corte giust. 6 settembre 2012, in causa C-544/10, *Deutsches Weintor e G. c. Land Rheinland-Pfalz*, in *Raccolta*, 2012, p. I-526 ss. Per un commento si veda G. JESU, *Vino e indicazioni sulla salute nella pronuncia della Corte di giustizia europea: un vino non può definirsi "facilmente digeribile"*, in *Riv. dir. agr.* 2012, II, p. 381 ss. Sull'esclusione della possibilità di impiegare per i vini le indicazioni sulla salute si veda anche N. LUCIFERO, *Etichettatura del vino*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 360.

⁶⁸ Si vedano, in proposito, i punti 50-53 della sentenza *Deutsches Weintor*. Al riguardo, giova richiamare quanto osservato da V. RUBINO, *L'evoluzione della nozione di "consumatore" fra tutela dei diritti della persona, economia collaborativa e futuro del mercato interno dell'Unione europea*, cit., p. 367, in relazione alla sentenza *de qua*, il quale evidenzia come essa risulti mossa da «preoccupazioni paternalistiche», laddove, in sede di bilanciamento fra tutela della salute e libertà d'impresa, la Corte attribuisce rilievo al fatto che non sia il prodotto in sé e per sé a produrre potenziali effetti negativi, bensì l'eventuale uso "smodato" che il singolo consumatore possa essere incentivato a farne.

⁶⁹ Corte giust., 30 gennaio 2020, in causa C-524/18, *Dr. Willmar Schwabe GmbH & Co. KG c. Queisser Pharma GmbH & Co. KG*, in *Raccolta*, 2020, p. I-60 ss. Si veda, in particolare, il punto 40 della sentenza, ove si afferma «(...) il requisito di 'accompagnamento', ai sensi dell'art. 10, par. 3, di detto regolamento, deve essere interpretato nel senso che richiede non soltanto che l'indicazione specifica sulla salute precisi il contenuto dell'indicazione sulla salute formulata in termini generali, ma anche che la collocazione di tali due indicazioni sulla confezione del prodotto interessato consenta a un consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto di comprendere il collegamento tra le suddette indicazioni. Si deve pertanto ritenere che la nozione di 'accompagnamento', ai sensi di tale disposizione, debba essere interpretata nel senso che comporta una dimensione sia materiale che visiva».

tritativa o dell'alimento debba essere accompagnato da un'indicazione specifica sulla salute inclusa negli elenchi di cui agli artt. 13 e 14 del reg. (CE) n. 1924/2006) non può ritenersi soddisfatto nel caso in cui l'indicazione generale sulla salute e quella specifica non vengano collocate l'una accanto all'altra o, quanto meno, non vengano collegate, ad esempio, attraverso un asterisco. Il che equivale, in buona sostanza, ad ammettere che anche un consumatore normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto potrebbe non avere il tempo, la volontà o l'attitudine a leggere tutte le informazioni alimentari, neppure se riguardano la sua salute, o potrebbe essere privo della capacità di interpretarle in modo complessivo e unitario.

Dalle sentenze sinora citate emerge, in definitiva, una sorta di ridimensionamento del ruolo informativo giocato dai dati riportati sulle confezioni dei prodotti alimentari⁷⁰, siano essi forniti su base obbligatoria, ovvero volontaria, e una valorizzazione degli aspetti concernenti la loro presentazione, in forza della convinzione che il consumatore moderno necessiti di un rafforzamento della tutela accordatagli, a causa non tanto dell'ambiguità di alcuni elementi del *packaging*⁷¹, quanto, piuttosto, della sua tendenziale disattenzione⁷².

D'altro canto, sotto un certo profilo, gli orientamenti interpretativi adottati di recente dalla Corte di giustizia sembrerebbero muovere dall'esigenza

⁷⁰ In questi termini si esprime I. CANFORA, *Informazioni sugli alimenti e pratiche ingannevoli. Quando l'elenco degli ingredienti non è sufficiente a tutelare il consumatore medio*, cit., p. 203.

⁷¹ Così si esprime V. RUBINO, *L'evoluzione della nozione di "consumatore" fra tutela dei diritti della persona, economia collaborativa e futuro del mercato interno dell'Unione europea*, cit., p. 367.

⁷² Giova rilevare, del resto, che quello che può essere definito come un clima di sfiducia nei confronti delle caratteristiche ascrivibili al consumatore medio trova conferma anche nella sentenza Corte giust., 14 luglio 2016, in causa C-19/15, *Verband Sozialer Wettbewerb e V c. Innova Vital GmbH*, in *Raccolta*, 2016, p. 563 ss. La vicenda che ha fatto da sfondo a tale pronuncia riguardava, in modo particolare, le informazioni contenute all'interno di una lettera commerciale inoltrata dall'azienda tedesca *Innova Vital* ad alcuni medici di base, nella quale gli stessi venivano invitati a consigliare ai propri pazienti l'assunzione di un determinato integratore al fine di sopperire ad alcune problematiche di salute legate alla carenza di vitamina D. La questione sottoposta alla Corte riguardava, pertanto, l'applicabilità o meno a tale ipotesi di comunicazione commerciale indiretta della disciplina di cui al reg. (CE) n. 1924/2006, formalmente dettata a tutela dei soli consumatori finali. Non vi è chi non veda come la risposta in senso affermativo data, da ultimo, dalla Corte di giustizia riveli, da un lato, un atteggiamento di diffidenza nei confronti della posizione di garanzia che dovrebbero ricoprire professionisti quali i medici di base e, dall'altro, un'attenzione quasi esagerata nei confronti delle esigenze di protezione dei consumatori, con conseguente compromissione della libertà d'impresa. Per un commento alla pronuncia, si veda V. RUBINO, *Sulla difficile distinzione fra comunicazione commerciale indiretta ai consumatori e pubblicità fra i professionisti*, cit., p. 503 ss.

di apprestare una sorta di contraltare rispetto all'eccesso di formalismo e tecnicismo del reg. (UE) n. 1169/2011 che, nell'attribuire al consumatore medio il diritto/dovere di leggere un numero notevolissimo di informazioni, decifrandone il contenuto, finisce per attribuirgli competenze che, probabilmente, vanno ben al di là di quelle possedute da un individuo normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto.

In ogni caso, va comunque evidenziato che il processo evolutivo che sta riguardando il consumatore finale di alimenti è tutt'altro che lineare. Accanto, infatti, alle pronunce ora ricordate, che guardano al consumatore medio di prodotti alimentari come a un soggetto piuttosto "fragile", vi sono sentenze della Corte di giustizia, che, al contrario, identificano il consumatore medio con un soggetto in possesso di conoscenze approfondite in materia di storia, politica internazionale e tutela dei diritti umani, nonché dotato di un'elevata consapevolezza in merito alle ripercussioni che le proprie scelte individuali possono determinare sul piano collettivo ed etico. Fra tali pronunce, non può non menzionarsi quella con la quale, di recente, la Corte ha stabilito che, per i prodotti provenienti dai territori occupati dallo Stato di Israele sin dal 1967 (quali le Alture del Golan, la Cisgiordania e Gerusalemme est), è obbligatorio non solo indicare il territorio occupato quale Paese d'origine, ma anche, nel caso di prodotti ottenuti all'interno di insediamenti israeliani, la provenienza da tali insediamenti, e ciò sulla base di un asserito interesse "etico" del consumatore medio a conoscere l'esatta origine e provenienza degli alimenti ottenuti in tali contesti geo-politici, caratterizzati, secondo la posizione assunta dall'Unione europea sul piano internazionale, da sistematiche violazioni dei diritti umani⁷³.

Invero, quello che sembra una sorta di discostamento dalla rigidità del modello virtuale del consumatore medio, con conseguente approdo ad una figura di consumatore che si potrebbe, forse, definire "moderno", spesso frettoloso e/o superficiale, ma allo stesso tempo esigente e preoccupato per

⁷³ Corte giust., sent. 12 novembre 2019, in causa C-363/18, *Organisation juive européenne e Vignoble Psagot Ltd c. Ministre de l'Économie et des Finances*, in *Raccolta*, 2019, p. I-954 ss. Sulla pronuncia *de qua* si vedano le riflessioni di F. ALBISINNI, *La Corte di giustizia e l'origine dei prodotti alimentari: un'irrisolta incertezza*, cit., p. 62 ss. e S. MASINI, *Informazioni e scelte del consumatore*, cit., p. 302, il quale fa chiaramente riferimento al «rischio di un'ingerenza umanitaria conseguente all'acquisto» dei prodotti alimentari provenienti dai territori occupati dallo Stato di Israele, tale da determinare un aumento delle informazioni obbligatorie che trascende la logica dello scambio commerciale e che risulta funzionale, per contro, a rappresentare la dimensione esistenziale assunta dalla scelta alimentare. Sul punto sia consentito rinviare anche a G. DE LUCA, *Indicazione dell'origine e alimenti provenienti dai territori occupati da Israele: la dimensione etica delle informazioni sugli alimenti ai consumatori*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, II, p. 209 ss.

le ripercussioni individuali e collettive delle proprie scelte d'acquisto, potrebbe rispondere ad una logica piuttosto precisa.

Sembrerebbe quasi, infatti, che il consumatore finale non venga appositamente individuato né nel consumatore medio *tout court*, né nel consumatore vulnerabile, in quanto lo stesso legislatore parrebbe voler affidare all'interprete il compito di delineare, di volta in volta, a seconda della tipologia di fattispecie presa in considerazione, il grado di informazione e avvedutezza ascrivibili a tale figura.

Non vi è chi non veda, infatti, come, se la definizione del consumatore finale come un soggetto sostanzialmente sprovveduto e disattento risulterebbe funzionale, in taluni casi, a innalzare gli *standard* di diligenza professionale, in nome di un'accentuata sensibilità nei confronti delle esigenze individuali dei consumatori, lo stesso non potrebbe dirsi nel momento in cui, dall'individuazione delle caratteristiche di tale figura, dipenda la promozione di talune specifiche politiche europee, che potrebbero richiedere l'applicazione di un modello di consumatore più esigente e consapevole⁷⁴.

⁷⁴ Quest'ultimo è certamente il caso dell'etichettatura nutrizionale, il cui tecnicismo informativo sembrerebbe destinato a responsabilizzare il consumatore rispetto all'adozione di scelte di consumo adeguate per il proprio benessere, conformi alle politiche europee di contrasto all'obesità e alle malattie cardiovascolari, ma è anche il caso dell'indicazione dell'origine e della provenienza per i prodotti ottenuti nei territori occupati da Israele, laddove la presunta attenzione dei consumatori europei nei confronti delle implicazioni etiche sottese a tali alimenti, quale presupposto dell'obbligo informativo, sembrerebbe in linea con la posizione assunta dall'Unione europea sul piano internazionale rispetto alle politiche di insediamento israeliane: è di tutta evidenza, invero, che il *focus* sull'origine di tali prodotti risponda in un certo senso anche alla finalità di mettere in guardia il consumatore in merito al loro acquisto, trattandosi di alimenti ottenuti in un contesto geo-politico nel quale, secondo l'Unione europea, è in atto una sistematica violazione dei diritti umani e del principio di autodeterminazione dei popoli.

OSSERVATORIO ITALIANO EUROPEO E INTERNAZIONALE

SILVIA BOLOGNINI

L'IMPIEGO IN AGRICOLTURA DELLE TECNICHE DI MIGLIORAMENTO GENETICO DI ULTIMA GENERAZIONE: TALLONE DI ACHILLE DELLA STRATEGIA «DAL PRODUTTORE AL CONSUMATORE»

ABSTRACT

Negli ultimi tempi si è sviluppato, anche a livello politico, un interessante dibattito sul contributo che potrebbe essere offerto alla transizione verso un'agricoltura europea più sostenibile dall'impiego delle nuove tecniche di miglioramento genetico. Al centro dell'attenzione vi sono, in particolare, le c.d. tecniche di evoluzione assistita (TEA) basate su cisgenesi e *genome editing*, che consentirebbero di realizzare varietà vegetali più resistenti, senza ricorrere a trasferimenti di materiale genetico fra specie diverse. Il presente contributo mira a verificare se corrisponda al vero che la Strategia "Dal produttore al consumatore" ha riconosciuto un ruolo di primaria importanza alle nuove tecniche genomiche, come evidenziato nello studio sulle nuove tecniche di miglioramento genetico pubblicato dalla Commissione europea nell'aprile 2021. Allo stesso tempo, il presente contributo intende dimostrare che non è necessario sottolineare l'esistenza di un legame tra la Strategia "Farm to Fork" e le nuove tecniche genomiche per potenziare – anche a livello normativo – il ruolo che queste ultime possono giocare nel perseguire la sostenibilità dell'agricoltura europea.

In recent times an interesting debate has developed, also at a political level, on the contribution that new breeding techniques may provide to the transition to a more sustainable agriculture in Europe. Particular attention has been focused on the on the so-called assisted evolution techniques based on cisgenesis and genome editing, which allow the creation of more resistant plant varieties without resorting to transfers of genetic material between different species. This article aims to verify whether it is true that the "Farm

to Fork” Strategy recognizes a role of primary importance to the new genomic techniques, as highlighted by the European Commission in its study on new genomic techniques of April 2021. At the same time, this article aims to prove that it is not necessary to stress the existence of a link between the “Farm to Fork” Strategy and the new genomic techniques in order to enhance – also at a regulatory level – the role that such techniques may play in pursuing agriculture sustainability in Europe.

PAROLE CHIAVE: Agricoltura – Sostenibilità – Nuove tecniche genetiche – Sicurezza degli approvvigionamenti alimentari – Comunicazione.

KEYWORDS: *Agriculture – Sustainability – New Genetic Techniques – Food Security – Communication.*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Agricoltura sostenibile e tecniche di miglioramento genetico di ultima generazione. – 3. Le nuove tecniche genomiche nella Strategia “Dal produttore al consumatore”. – 4. Tecniche di miglioramento genetico di ultima generazione e *food security* nella Strategia “Dal produttore al consumatore” e nel contesto normativo della politica agricola europea. – 5. Nuove tecniche genomiche, sostenibilità e comunicazione.

1. Il mondo della produzione agricola, al pari del diritto che lo regola, è chiamato a contribuire in modo determinante al raggiungimento degli obiettivi indicati dall’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile¹.

¹ Com’è noto, il documento ««Trasformare il nostro mondo: l’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile», comunemente indicato come l’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (il cui testo in italiano è reperibile al seguente *link*: <https://unric.org/it/wp-content/uploads/sites/3/2019/11/Agenda-2030-Onu-italia.pdf>), è stato adottato con la Risoluzione dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite A/RES/70/1 del 25 settembre 2015. L’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile definisce un programma di azione universale ed esauriente che ambisce a perseguire, nella maggior parte dei casi entro il 2030, 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile – i cc.dd. *Sustainable Development Goals* (SDGs) o, più comunemente, *goals* –, ai quali sono associati 169 *target*, reputati fondamentali per il benessere dell’umanità e del pianeta. Nel dettaglio, gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile che l’Agenda 2030 aspira a vedere conseguiti sono: porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo; porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un’agricoltura sostenibile; assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età; fornire un’educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti; raggiungere l’uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze; garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell’acqua e delle strutture igienico-sanitarie; assicurare a tutti l’accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni; incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un’occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti; costruire un’infrastruttura resiliente e promuovere l’innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile; ridurre l’ineguaglianza all’interno di e fra le nazioni; rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili; garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo; promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico; conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile; proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell’ecosistema terrestre; promuovere società pacifiche e inclusive per uno sviluppo sostenibile; rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile. Si veda la Tabella a p. 14 dell’Agenda 2030, cit. Sui contenuti dell’Agenda 2030 si vedano, *ex multis*, L. CHIUSI, *The UN 2030 Agenda on Sustainable Development: Talking the Talk, Walking the Walk?*, in *La Comunità Internazionale*, 2016, p. 49 ss.; N. LONGO, *L’Agenda 2030 ed il principio della sostenibilità nel diritto internazionale*, in *Il dir. pen. della globalizzazione*, 2017, p. 297 ss.; M. MONTINI, *L’interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l’attuazione del diritto internazionale dell’ambiente*, in *www.federalismi.it*, 2019, fasc. 9, p. 1 ss.; M. MONTINI e F. VOLPE, *Sustainable Development Goals: “molto rumore per nulla?”*, in *Riv. giur. dell’amb.*, 2015, p. 489 ss.; J.D. SACHS, *From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals*, in *The Lancet*, vol. 379, Issue 9832, 9 giugno 2012, p. 2206 ss.

Per un’approfondita disamina di alcune delle principali questioni che si pongono in relazione al rapporto fra agricoltura e sviluppo sostenibile si vedano, altresì, E. CRISTIANI, *Quali regole per un’agricoltura “sostenibile”?*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 645 ss.; L. PAOLONI, *La sostenibilità “etica” della filiera agroalimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2020, fasc. 4, p. 5 ss.; A.

Non vi è chi non veda come non sia possibile pensare di riuscire a «porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile»² senza riconsiderare le modalità con cui si producono e si distribuiscono le materie prime agricole destinate a fini alimentari.

Al contempo, è altrettanto evidente che il soddisfacimento della necessità di fare un uso più accorto delle risorse naturali presenti sul pianeta, di realizzare senza indugio azioni per combattere il cambiamento climatico, di accelerare la transizione verso modalità di approvvigionamento energetico più efficienti e pulite e modelli di produzione e di consumo sostenibili, non possa prescindere da un coinvolgimento del mondo della produzione, della trasformazione e della distribuzione degli alimenti³.

Che il settore agro-alimentare, nel suo complesso, sia chiamato anch'esso a conciliare le molteplici esigenze sottese al concetto di sviluppo sostenibile⁴ è confermato, d'altronde, anche dall'attenzione riservata alle dinamiche della filiera alimentare nel contesto del *Green Deal* europeo.

DI LAURO, *Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 381 ss.; B. LA PORTA, *Riflessioni per una definizione di «prodotto agroalimentare sostenibile»*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, I, p. 279 ss. e AA.VV., *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, a cura di S. Masini e V. Rubino, Bari, 2021, *passim*.

² Giova segnalare che l'obiettivo del «porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile» è il 2° Obiettivo di Sviluppo Sostenibile indicato nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

³ Il settore alimentare è, invero, uno dei comparti che incide maggiormente, al momento purtroppo più in negativo che in positivo, sullo spreco di risorse, sul consumo di energia e sul cambiamento climatico.

⁴ L'Agenda 2030 ha chiarito in modo inequivocabile che nel concetto di sviluppo sostenibile coesistono (almeno) tre dimensioni, tra loro integrate e indivisibili, quali quella ambientale, quella economica e quella sociale, e che, pertanto, occorre definire un programma di azione universale ed esauriente che tocchi diversi ambiti, tra loro interconnessi, fondamentali per il benessere dell'umanità e del pianeta: ambiti che vanno dalla lotta alla povertà e alla fame all'eliminazione delle disuguaglianze; dalla tutela delle risorse naturali alla promozione di un'agricoltura sostenibile; dalla salvaguardia del benessere e della salute di tutti, e a tutte le età, alla somministrazione di un'educazione di qualità, equa ed inclusiva; dalla gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie alla garanzia dell'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni; dalla lotta al cambiamento climatico alla correzione dei modelli di produzione e di consumo, fino ad arrivare a prendere in considerazione persino il ripensamento dei sistemi fiscali.

In proposito merita di essere ricordato, altresì, che, come è stato caldeggiato, peraltro, anche dall'UNESCO e dalla FAO, alle dimensioni economica, sociale ed ambientale, andrebbe aggiunta anche quella culturale. Si veda in proposito A. DI LAURO, *Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, cit., p. 381 ss. e, in particolare, p. 395.

Com'è noto, il *Green Deal* europeo è una strategia integrata di crescita, piuttosto ambiziosa, presentata dalla Commissione europea presieduta da Ursula Von der Leyen dieci giorni appena dopo il suo insediamento, sotto forma di Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni⁵.

Il *Green Deal*, il cui obiettivo dichiarato è la trasformazione dell'Unione europea «in una società giusta e prospera dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva»⁶, in grado di raggiungere entro il 2050 la c.d. neutralità ambientale⁷, è un documento politico, di natura programmatica, che, come tale, prelude l'adozione di ulteriori misure e l'attuazione di interventi mirati, destinati sia a essere definiti in modo più preciso e dettagliato solo in un secondo momento (sulla base di un calendario che si trova allegato alla Comunicazione della Commissione europea), sia a essere periodicamente aggiornati⁸.

In estrema sintesi, il traguardo che si vuole raggiungere con il *Green Deal* è l'acquisizione da parte dell'Unione europea della *leadership* a livello mondiale in materia di sostenibilità⁹, indirizzando l'economia e la società

⁵ Trattasi della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni "Il *Green Deal* europeo", dell'11 dicembre 2019, COM (2019) 640 final.

⁶ Si veda il *Green Deal*, cit., p. 2.

⁷ Ciò significa che l'Unione europea nei prossimi trent'anni dovrà riuscire a non generare più emissioni nette di gas a effetto serra superiori a quelle assorbibili, arrivando già a ridurre, entro il 2030, tali emissioni di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990. Inizialmente, invero, il *Green Deal* aveva proposto come obiettivo da raggiungere entro il 2030 la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 50-55% rispetto ai livelli del 1990 (si veda il *Green Deal*, cit., p. 5), se non che l'11 dicembre 2020, a un anno di distanza dalla sua adozione, il Consiglio europeo ha fissato al 55% tale percentuale. Si vedano le Conclusioni della Riunione del Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2020, dell'11 dicembre 2020, il cui testo in italiano è reperibile al link <https://www.consilium.europa.eu/media/47332/1011-12-20-euco-conclusions-it.pdf>nelle, al punto 12 delle quali (a p. 5) si trova affermato: «Per conseguire l'obiettivo della neutralità climatica dell'UE per il 2050, in linea con gli obiettivi dell'accordo di Parigi, l'UE deve aumentare le proprie ambizioni per il prossimo decennio nonché aggiornare il quadro per le politiche dell'energia e del clima. A tal fine, il Consiglio europeo approva un obiettivo UE vincolante di riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 e invita i legislatori a tenere conto di questo nuovo obiettivo nella proposta di legge europea sul clima e ad adottare quest'ultima rapidamente».

⁸ Si veda, in proposito, S. TARANGIOLI, *Imprese agroalimentari e sostenibilità. Un binomio possibile?*, in F-LAW (Forestry Law and Food Law), *Approfondimenti su soggetti e strumenti giuridici all'insegna dei canoni di sostenibilità*, a cura di M. D'Addezio e S. Bolognini, Torino, 2021, p. 239.

⁹ Si veda, in particolare, il par. 3 del *Green Deal*, intitolato "L'UE come leader mondiale", p. 22 ss. Sul punto si veda L. FERRARIS, *Green Deal e agricoltura, la vera sfida è a livello globale*, in *Il dir. dell'agricoltura*, 2020, fasc. 1, p. 29 s.

europee verso un percorso maggiormente sostenibile, seppure nella consapevolezza che le sfide che si dovranno affrontare, soprattutto quelle relative alla lotta ai cambiamenti climatici e al degrado ambientale, richiedono una risposta globale¹⁰.

Per quanto il *Green Deal* sia fortemente sbilanciato verso la dimensione ambientale della sostenibilità – com’è comprovato, peraltro, dal fatto che, spesso, per indicare il complesso delle iniziative proposte attraverso di esso, si fa ricorso all’espressione «rivoluzione verde» (o, se si preferisce, «rivoluzione *green*») –, non mancano, al suo interno, richiami espressi alla necessità di tenere in debita considerazione anche le altre due dimensioni dello sviluppo sostenibile, quali quella economica e quella sociale, così come delineate dall’Agenda 2030¹¹.

Non è di certo un caso che, nella parte introduttiva della Comunicazione, la Commissione europea si sia premurata di sottolineare sia che «il *Green Deal* è parte integrante della strategia (...) per attuare l’Agenda 2030 e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite», sia che gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite integrano il complesso di azioni in esso previste, «al fine di porre la sostenibilità e il benessere dei cittadini al centro della politica economica» e nell’ottica di rendere tali obiettivi «il fulcro della definizione delle politiche e degli interventi dell’UE»¹².

Ebbene, tra le azioni che il *Green Deal* individua come indispensabili¹³, vi è anche la progettazione di un sistema alimentare giusto, sano e rispettoso dell’ambiente¹⁴.

¹⁰ Si veda il *Green Deal*, cit., p. 22.

¹¹ Si veda il *Green Deal*, cit., p. 4.

¹² Si veda il *Green Deal*, cit., p. 3.

¹³ Le azioni individuate dal *Green Deal* come essenziali per il raggiungimento degli obiettivi in esso indicati vanno dall’incremento dell’utilizzo di energie rinnovabili e di combustibili alternativi, all’incentivazione della mobilità sostenibile e dell’efficienza energetica; dalla protezione della biodiversità, mediante un’opera di vero e proprio inverdimento delle città europee e il ripristino delle foreste danneggiate o depauperate, alla maggiore diffusione del modello dell’economia circolare; dal ri-orientamento degli investimenti pubblici, dei consumi e della tassazione verso le cc.dd. priorità verdi, anche mediante l’attuazione di riforme fiscali che aboliscano le sovvenzioni dannose (in particolare, quelle ai combustibili fossili), allentino la pressione fiscale sul lavoro per trasferirla sull’inquinamento e tengano conto degli aspetti sociali, alla diffusione su larga scala di nuove tecnologie; dal ripensamento dell’agenda dell’Unione europea in materia di ricerca e di innovazione – in particolare, con l’adozione di un’impostazione sistemica che ponga l’accento sulla sperimentazione e chiami in causa tutti i settori e le discipline –, alla valorizzazione del ruolo svolto dall’istruzione e dalla formazione nel veicolare l’urgenza di attuare i cambiamenti necessari alla transizione e alla semplificazione e al miglioramento del quadro normativo di riferimento.

¹⁴ Si veda il par. 2.1.6. del *Green Deal* (p. 13 s.) intitolato “Dal produttore al consumatore”: progettare un sistema alimentare giusto, sano e rispettoso dell’ambiente”.

D'altronde, proprio nel *Green Deal*, la Commissione europea ha preannunciato l'adozione, nella primavera del 2020, di una strategia specifica per il settore alimentare, volta a preparare il terreno per la definizione di «una politica alimentare europea più sostenibile», anche mediante l'avvio di un ampio dibattito con tutti i portatori di interessi, finalizzato ad analizzare le fasi della catena alimentare nel loro complesso¹⁵.

E, difatti, nel maggio 2020 è stata pubblicata la Strategia “Dal produttore al consumatore”¹⁶, che, com'è dato evincere dal testo della Comunicazione della Commissione europea che la contempla, costituisce «un elemento centrale», non solo del *Green Deal*¹⁷, ma anche «dell'agenda della Commissione per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile (Oss) delle Nazioni Unite», nonché «un nuovo approccio globale al valore che gli europei attribuiscono alla sostenibilità alimentare»¹⁸.

La Strategia “Dal produttore al consumatore” non contempla, però, una definizione di “sostenibilità alimentare”. Nondimeno, dalla sua lettura risulta piuttosto chiaro che il concetto di sostenibilità assunto come parametro di riferimento dalla Commissione europea non si limita ai profili ambientali: una conferma in tal senso parrebbe venire dall'affermazione, rinvenibile in essa, in forza della quale «il passaggio a un sistema alimentare sostenibile può apportare benefici ambientali, sanitari e sociali» e «offrire vantaggi economici»¹⁹. Nella medesima prospettiva, nella Strategia si

¹⁵ Si veda il *Green Deal*, cit., p. 13, nel quale si trova affermato quanto segue: «Nella primavera del 2020 la Commissione presenterà la strategia 'Dal produttore al consumatore' e avvierà un ampio dibattito che coinvolgerà tutti i portatori di interessi, analizzerà tutte le fasi della catena alimentare e preparerà il terreno per la formulazione di una politica alimentare più sostenibile».

¹⁶ Si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni “Una strategia ‘Dal produttore al consumatore’ per un sistema alimentare, equo, sano e rispettoso dell’ambiente”, del 20 maggio 2020, COM (2020) 381 final.

¹⁷ In apertura della Strategia “Dal produttore al consumatore” (a p. 3) è dato rinvenire, invero, tale affermazione: «La strategia ‘Dal produttore al consumatore’, *al centro del Green Deal*, affronta in modo globale le sfide poste dal conseguimento di sistemi alimentari sostenibili, riconoscendo i legami inscindibili tra persone sane, società sane e un pianeta sano» (il corsivo è aggiunto). Sottolinea il fatto che la Strategia “Dal produttore al consumatore” «si configura come un elemento chiave del *Green Deal*, poiché tenta di affrontare in maniera sistemica le sfide legate alla sostenibilità dei sistemi alimentari, agendo sulle complesse interconnessioni tra dinamiche produttive, tutela e valorizzazione dell’ambiente e tutela della salute umana» anche S. TARANGIOLI, *Imprese agroalimentari e sostenibilità. Un binomio possibile?*, cit., p. 239.

¹⁸ Si veda la Strategia “Dal produttore al consumatore”, cit., p. 2.

¹⁹ Si veda la Strategia “Dal produttore al consumatore”, cit., p. 2. Si veda, altresì, la nt. 1, nella quale viene precisato quanto segue: «A livello mondiale, si stima che sistemi alimentari e agricoli in linea con gli OSS assicurerebbero alimenti nutrienti e a prezzi accessibili a una

evidenza, altresì, che la pandemia del Covid-19 ha aumentato la consapevolezza circa la sussistenza di molteplici «interrelazioni tra la nostra salute, gli ecosistemi, le catene di approvvigionamento, i modelli di consumo e i limiti del pianeta»²⁰: occorre, pertanto, che si faccia molto di più per mantenere sé stessi e il pianeta in buone condizioni di salute²¹. Conseguentemente, la Strategia si propone come un’opportunità per migliorare gli stili di vita, la salute e l’ambiente, e mira a fare in modo che i prodotti alimentari europei diventino lo *standard* globale anche in materia di sostenibilità.

Prendendo le mosse dalla considerazione che «Tutti gli attori della filiera alimentare devono fare la loro parte per assicurarne la sostenibilità», la Strategia illustra una serie piuttosto nutrita di tipologie di intervento, che concernono sia i modelli di produzione, sia i modelli di consumo, nell’ottica di «garantire alle persone un approvvigionamento sufficiente e diversificato di alimenti sicuri, nutrienti, economicamente accessibili e sostenibili in qualsiasi momento, anche in tempi di crisi»²².

Per quanto concerne più propriamente i modelli di produzione, nonostante la Strategia insista molto sulla sostenibilità della «filiera alimentare» e dei «sistemi alimentari», la maggior parte degli obiettivi in essa indicati finisce con il gravare, di fatto, sul settore agricolo, su coloro, cioè, che si occupano della produzione primaria²³.

La «sostenibilità agricola», anche se in tutta la Strategia è menzionata

popolazione mondiale in crescita, contribuirebbero a ripristinare ecosistemi vitali e potrebbero creare nuovo valore economico per oltre 1.800 miliardi di EUR entro il 2030».

²⁰ Si veda la Strategia “Dal produttore al consumatore”, cit., p. 2.

²¹ Si veda la Strategia “Dal produttore al consumatore”, cit., p. 2, nella quale si afferma: «È evidente che dobbiamo fare molto di più per mantenere noi stessi e il pianeta in buone condizioni di salute».

²² Tra i principali obiettivi perseguiti con la Strategia “Dal produttore al consumatore” meritano di essere ricordati in questa sede: il passaggio a modelli di produzione più sostenibili, attraverso la riduzione della dipendenza dai pesticidi e dagli antimicrobici, nonché dal ricorso eccessivo ai fertilizzanti; il potenziamento dell’agricoltura biologica; il miglioramento del benessere degli animali; la riduzione della perdita di biodiversità e la maggiore diffusione della bioeconomia circolare.

²³ Si vedano in tal senso S. MOWLDS, *The EU’s Farm to Fork Strategy: missing links for transformation*, in *Acta Innovations*, 2020, n. 36, p. 17 ss. e S. TARANGIOLI, *Imprese agroalimentari e sostenibilità. Un binomio possibile?*, cit., p. 239 ss., la quale, in particolare a p. 242, sottolinea come l’indirizzo della Strategia “Dal produttore al consumatore” sia particolarmente «esplicito riguardo alle iniziative da intraprendere affinché la filiera produttiva possa contribuire alla transizione verde», mentre restano «molto più vaghi l’indirizzo e le azioni che si intendono intraprendere riguardo al resto della filiera».

una volta soltanto²⁴, costituisce una sorta di passaggio obbligato per il perseguimento della sostenibilità alimentare²⁵.

2. Da qualche tempo è in corso, anche a livello politico, un interessante dibattito sul contributo che potrebbe essere offerto alla transizione verso un'agricoltura europea più sostenibile dall'impiego delle nuove tecniche di miglioramento genetico. Al centro dell'attenzione vi sono, in particolare, le c.d. tecniche di evoluzione assistita (TEA) basate su cisgenesi e *genome editing*, che consentirebbero di «modificare in maniera mirata, precisa, efficiente, flessibile, veloce e relativamente poco costosa l'informazione genetica che controlla le caratteristiche di una pianta», senza ricorrere a trasferimenti di materiale genetico fra specie diverse²⁶. Mediante l'impiego di tali tecniche di miglioramento genetico sarebbe possibile pervenire a nuove varietà vegetali «adatte alle diverse esigenze e alle svariate condizioni di coltivazione»²⁷, «non solo sicure da un punto di vista della tutela ambientale e della biodiversità, ma soprattutto più resistenti a malattie e condizioni

²⁴ L'unico passaggio in cui, nella Strategia "Dal produttore al consumatore", è dato rinvenire l'impiego dell'espressione «sostenibilità agricola» è, invero, quello in cui si preannuncia che la Commissione europea « presenterà una proposta legislativa volta a trasformare la rete d'informazione contabile agricola nella rete d'informazione sulla sostenibilità agricola al fine di raccogliere anche dati sugli obiettivi delle strategie 'Dal produttore al consumatore' e sulla biodiversità e altri indicatori di sostenibilità»: si veda la Strategia "Dal produttore al consumatore", cit., p. 18.

²⁵ Si veda in proposito S. MOWLDS, *The EU's Farm to Fork Strategy: missing links for transformation*, cit., p. 23, il quale, molto opportunamente, osserva: «*Making food production sustainable means moving beyond current agricultural practices to transformative practices that consider long-term changes and future generations. The F2F strategy proposes solutions focused on reducing carbon emissions and increasing yields, rather than systemic alternatives that encompass broader goals such as ecosystem health. A sustainable approach to 'designing' healthy and environmentally sound food might start at the agricultural production stage. This would need to consider what food is being produced and how it is being produced to achieve both environmental and nutrition objectives. In this approach, agriculture can be considered as part of the landscape, an activity that is 'growing nature', that produces nutritious food and allows biodiversity to thrive, rather than treating nature as an asset only. This requires a shift in how we think about agriculture and its primary stakeholders (farmers). Together, these considerations would align with a food system that comprehensively bolster agency and sustainability*».

²⁶ Si vedano in tal senso F. FORNARA, M. JANNI, G. MARCONI, D. ROSELLINI e C. VOLPI, *TEA, Miglioramento genetico preciso e veloce*, in *L'Informatore Agrario*, 2021, fasc. n. 27, Supplemento, p. 8. In buona sostanza, come sintetizzato da P. DE CASTRO, *TEA e OGM sono diversi*, *ivi*, p. 6, «Le nuove biotecnologie sostenibili (...) a differenza degli OGM tradizionali che prevedono il trasferimento di geni (transgenesi) tra specie diverse, si basano sulla combinazione di geni intraspecie (o sulla mutagenesi), con l'obiettivo di velocizzare processi che avverrebbero comunque in modo naturale».

²⁷ Si vedano E. PRANDINI, M.E. PÉ, *Coltivatori e ricercatori*, in *L'Informatore Agrario*, 2021, fasc. n. 27, Supplemento, p. 5.

climatiche avverse, come la carenza d’acqua, e capaci di garantire maggiori rese produttive e quindi minori costi economici»²⁸.

Tenuto conto dei toni allarmistici con i quali da più parti si richiama l’attenzione sull’urgenza, da un lato, di rispettare i limiti ecologici del pianeta, dall’altro, di ideare soluzioni che consentano di fare fronte alle sfide globali del continuo aumento della popolazione, del rapido esaurimento di molte risorse, delle sempre maggiori pressioni sull’ambiente, dei cambiamenti climatici e della perdita di biodiversità, non sorprende che anche il mondo agricolo, al pari di quello scientifico, abbia manifestato, spesso per il tramite delle sue associazioni²⁹ – fatta comunque eccezione per quelle che sostengono la diffusione del metodo di produzione biologico³⁰ –, una grande apertura nei confronti del possibile impiego di tali tecnologie.

In proposito, è emblematico l’accordo a sostegno delle TEA siglato nel nostro Paese da Coldiretti con la Società italiana di genetica agraria (SIGA): com’è ricordato anche nel supplemento al numero 27 dell’*Informatore agrario* (del 2 settembre 2021), interamente dedicato alle «*Tecnologie di evoluzione assistita*», qualificate già in copertina come «la nuova via per la sostenibilità dell’agricoltura italiana», l’importanza di tale accordo è stata sottolineata mediante il ricorso allo *slogan* «Camici e Trattori».

²⁸ Si veda in tal senso P. DE CASTRO, *TEA e OGM sono diversi*, cit., p. 6.

²⁹ Per quanto concerne il nostro Paese, segnali di grande apertura sono stati manifestati, ad esempio, dalla Coldiretti, da Confagricoltura, dalla Cia, da Copagri, da Assosementi e da Assobiotec: per una panoramica delle dichiarazioni rilasciate dai Presidenti di tali associazioni all’indomani della pubblicazione dello studio sulle nuove tecniche genomiche condotto dalla Commissione europea nel 2021, del quale si darà conto nel prosieguo del presente contributo, si veda l’articolo *Tea, la Commissione UE: “Serve una nuova legislazione”* di T. CINQUEMANI, pubblicato *on line* su *Agronotizie* il 30 aprile 2021, reperibile al seguente link: <https://agronotizie.imagelinenetwork.com/agricoltura-economia-politica/2021/04/30/tea-la-commissione-ue-quotserve-una-nuova-legislazionequot/70274#:~:text=Le%20Tea%20possono%20contribuire%20a,la%20natura%20e%20la%20societ%C3%A0>.

³⁰ Sempre per quanto concerne il nostro Paese, le associazioni Acu; Aiab; Altragricoltura Bio; Apab; Ari, Civiltà Contadina, Coord. Zero OGM; Crocevia; Deafal; Egalité; European Consumers; Fairwatch; Federbio; Firab; Greenpeace; Isde; Legambiente; Lipu; Navdanya; Pro Natura; Slow Food; Terra!; Unaapi; Wwf, la maggior parte delle quali opera a tutela del metodo di produzione biologico, con un comunicato stampa congiunto hanno espresso «profonda preoccupazione» per l’apertura manifestata dalla Commissione europea a favore dell’adozione di una regolamentazione specifica sulle nuove tecniche genomiche: si veda il Comunicato stampa “OGM: la società civile e i produttori biologici e agroecologici bocciano il parere della Commissione UE favorevole a una diversa normativa del settore” del 5 maggio 2021, reperibile al seguente link: https://feder.bio/wp-content/uploads/2017/07/CS_OGM_05_05_2021_loghi.pdf. Altrettanto critica, a livello europeo e internazionale, si è mostrata, altresì, Ifoam Organics Europe: si veda il riquadro «Il dissenso del mondo bio» a p. 4 del n. 18 de *Il Corriere vinicolo* del 17 maggio 2021.

Non v'è dubbio che le varietà vegetali resistenti ottenute mediante le nuove tecniche di miglioramento genetico rappresentino una questione di primaria importanza per il futuro dell'agricoltura europea, così come è altrettanto incontrovertibile che si tratti di una questione la cui trattazione richiede il coinvolgimento di competenze diverse. In proposito, non pare, pertanto, insensato pronosticare che il binomio «Camici e Trattori» diverrà presto un trinomio, la cui formulazione potrebbe essere «Camici, Norme e Trattori»: il mondo del diritto non potrà che essere chiamato, invero, a dare un contributo decisivo al tema *de quo*.

A essere onesti, il mondo del diritto ha già dato un primo contributo e, purtroppo, non si può dire che sia stato dei migliori: ci si riferisce alla nota sentenza interpretativa della Corte di giustizia del 2018, con la quale si è segnata una sorta di battuta d'arresto, riservando alle varietà vegetali frutto delle nuove tecniche di miglioramento genetico un inquadramento giuridico che le pone sullo stesso piano degli organismi geneticamente modificati e che, pertanto, ne subordina l'impiego al rispetto degli obblighi sanciti dalla dir. 2001/18/CE³¹.

³¹ Si veda la sentenza della Corte di giustizia, 25 luglio 2018, in causa C-528/16, *Confédération paysanne e a. c. Premier ministre e Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt*, con la quale il giudice europeo, in risposta ai quesiti sottopostigli in via pregiudiziale dal Consiglio di Stato francese, ha cercato di chiarire alcuni dubbi interpretativi sorti in relazione alla possibile assoggettabilità dei prodotti ottenuti con mutagenesi all'ambito di applicazione della direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, «sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio», in *GUCE* n. L 106 del 17 aprile 2001, p. 1 ss. Nella sentenza *de qua*, la Corte di giustizia ha statuito, invero, dapprima, che la definizione di organismo geneticamente modificato di cui all'art. 2, n. 2), della direttiva 2001/18/CE (in forza della quale per «organismo geneticamente modificato» deve intendersi «un organismo, diverso da un essere umano, il cui materiale genetico è stato modificato in modo diverso da quanto avviene in natura con l'accoppiamento e/o la ricombinazione genetica naturale») comprende al suo interno anche gli organismi ottenuti mediante tecniche o metodi di mutagenesi e, successivamente, che, alla luce di quanto affermato nel 17° *considerando* di tale direttiva, l'art. 3, par. 1, in combinato disposto con l'Allegato I B, di essa, deve essere interpretato nel senso che sono esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva solo gli organismi ottenuti con tecniche e metodi di mutagenesi utilizzati convenzionalmente in varie applicazioni con una lunga tradizione di sicurezza (si vedano, in particolare, i punti 54 e 66-68 della sentenza). Nel pronunciarsi nel modo ora indicato, la Corte di giustizia ha respinto il suggerimento che le era stato rivolto dall'Avvocato generale Michal Bobek, il quale, nelle sue Conclusioni (presentate il 18 gennaio 2018), aveva consigliato di optare per una interpretazione «dinamica» del combinato disposto dell'art. 3, par. 1, della direttiva 2001/18/CE e dell'Allegato I B di essa, una interpretazione, cioè, che consentisse di applicare la regola in esso prevista a tutti gli organismi ottenuti con qualsiasi tecnica di mutagenesi, a prescindere dal loro utilizzo alla data di adozione di tale direttiva, a condizione che non comportassero «l'impiego di molecole di acido nucleico ricombinate o di organismi geneticamente diversi da quelli prodotti con uno o più metodi di cui all'allegato I B» (si veda il punto 107 delle Con-

Vi è da dire, però, con il senno di poi, che questo primo contributo del mondo del diritto si è rivelato comunque proficuo, nella misura in cui ha indotto il Consiglio dell’Unione europea a sollecitare l’effettuazione da parte della Commissione europea di uno studio sulle nuove tecniche di miglioramento genetico³².

clusioni dell’Avvocato Generale). La sentenza in questione è stata oggetto di diverse critiche, in quanto, com’è stato osservato, tra gli altri, da F. FORNARA, D. ROSELLINI, *Lo stato delle TEA nella ricerca e nel panorama legislativo*, in *L’Informatore Agrario*, 2021, fasc. n. 27, Supplemento, p. 33, la conseguenza di quanto deciso dalla Corte di giustizia è che «l’esenzione prevista nell’articolo 3, in combinazione con l’allegato I B, punto 1, non può essere applicata a metodi e tecniche che sono apparse o sono state prevalentemente sviluppate dopo l’adozione della direttiva. Di conseguenza, in Europa, per il combinato disposto della direttiva 2001/18/EC e della sentenza della Corte di giustizia europea del 25 luglio 2018 nella causa C-528/16, attualmente tutte le piante, e i loro prodotti, che derivano da TEA sono soggetti alla legislazione sugli ogm. Questa legislazione è incentrata sulle tecniche utilizzate per produrre la pianta modificata, e non sulle caratteristiche peculiari della pianta stessa. Si assiste quindi al paradosso che lo stesso carattere, ad esempio la resistenza a un diserbante o a un parassita, è soggetto alla normativa se è stato ottenuto mediante TEA, mentre non lo è (e può quindi essere portato liberamente in campo e in commercio) se è stato ottenuto con un’altra tecnica, come la mutagenesi con agenti chimici o fisici. Il paradosso è tanto più eclatante se si considera che la mutagenesi realizzata con TEA è limitata al gene bersaglio, mentre quella chimica o fisica è casuale e risulta in un gran numero di altre mutazioni, che non sono note, in altri geni. Secondo la sentenza citata possono essere esclusi dall’ambito di applicazione della direttiva solo gli organismi ottenuti con metodi di mutagenesi utilizzati convenzionalmente con una lunga tradizione di sicurezza: le TEA hanno preso il Nobel ma, ahimé, sono troppo giovani per ‘uscire da sole’». Sui contenuti della sentenza *de qua* si vedano, altresì, E. SIRSI, *Gli alimenti geneticamente modificati*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell’Unione europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, Milano, 2021, p. 551 s. e A. QUARANTA, *OGM e mutagenesi fra innovazione, scienza, dubbi, paure e sterili dibattiti*, in *Ambiente*, 2019, p. 291 ss.

³² Si veda la Decisione (UE) 2019/1904 del Consiglio dell’8 novembre 2019 «che invita la Commissione a presentare uno studio alla luce della sentenza della Corte di giustizia nella causa C-528/16 concernente lo statuto delle nuove tecniche genomiche conformemente al diritto dell’Unione e una proposta, se del caso tenendo conto dei risultati dello studio», in *GUUE* n. L 293 del 14 novembre 2019, p. 103 ss. In tale Decisione il Consiglio dell’Unione europea ha chiarito di essersi determinato a sollecitare uno studio sulle nuove tecniche genomiche in ragione del fatto che la definizione di organismo geneticamente modificato di cui all’art. 2, n. 2), della direttiva 2001/18/CE, così come gli elenchi delle tecniche che completano tale definizione, sono stati redatti alla luce delle tecniche di selezione disponibili e utilizzate al momento dell’adozione della direttiva; poiché da allora sono stati compiuti progressi sostanziali nello sviluppo di nuove tecniche di selezione, ad avviso del Consiglio occorre chiarire se le nuove tecniche di selezione rientrano o meno nella definizione di organismo geneticamente modificato e nell’ambito di applicazione della direttiva 2001/18/CE. La sentenza della Corte di giustizia nella causa C-528/16 ha stabilito che le nuove tecniche di mutagenesi rientrano nell’ambito di applicazione della direttiva e vanno pertanto assoggettate agli obblighi che ne discendono. Nonostante tale sentenza abbia apportato chiarezza giuridica sullo statuto delle nuove tecniche di mutagenesi, il Consiglio rileva che essa ha sollevato anche diverse questioni pratiche «che hanno conseguenze per le autorità nazionali competenti, per l’industria dell’Unione, in particolare nel settore della selezione vegetale, per la ricerca e oltre. Tali questioni riguardano, tra l’altro, come garantire la conformità con la direttiva 2001/18/CE

Publicato nell'aprile del 2021³³, lo studio della Commissione europea – del quale era stata segnalata la realizzazione anche nella Strategia “Dal produttore al consumatore”³⁴ – ha messo in luce la necessità di intervenire sul piano normativo al fine di aggiornare la direttiva 2001/18/CE, i cui contenuti non paiono più idonei allo scopo perseguito, soprattutto in relazione alle tecniche genomiche di ultima generazione. Stando a quanto è dato rinvenire nello studio della Commissione europea, il progresso tecnico e scientifico degli ultimi venti anni ha reso evidente (tra le altre cose) la necessità di optare per sistemi di valutazione del rischio che si ispirino a una flessibilità e proporzionalità maggiori e che, con riferimento specifico alle nuove tecniche genomiche, approdino possibilmente a una valutazione caso per caso³⁵.

Per quanto di maggiore interesse in questa sede, lo studio della Commissione europea ha riconosciuto, altresì, che le tecniche di miglioramento genetico di ultima generazione consentono di realizzare prodotti vegetali più resistenti alle malattie, alle condizioni ambientali e agli effetti dei cambiamenti climatici in generale, che, oltre a essere in possesso di caratteristiche agronomiche o nutrizionali avanzate, permettono anche di ridurre l'impiego dei fattori di produzione agricoli, compresi i prodotti fitosanitari, assicurando, al contempo, una più rapida riproduzione delle piante. Prendendo le mosse da tale considerazione, la Commissione europea ha evidenziato che le nuove tecniche genomiche possono contribuire alla realizzazione di un sistema agro-alimentare più resiliente e sostenibile, conformemente tanto agli obiettivi del *Green Deal*, della Strategia “Dal pro-

quando i prodotti ottenuti per mezzo di nuove tecniche di mutagenesi non possono essere distinti, utilizzando i metodi attuali, dai prodotti risultanti dalla mutazione naturale, e come assicurare, in una tale situazione, la parità di trattamento tra prodotti importati e prodotti originari dell'Unione». Da qui, la decisione di chiedere alla Commissione di presentare entro il 30 aprile 2021 uno studio alla luce di tale sentenza concernente lo statuto delle nuove tecniche genomiche conformemente al diritto dell'Unione.

³³ Si veda il *Commission Staff Working Document “Study on the status of new genomic techniques under Union law and in light of the Court of Justice ruling in Case C-528/16”*, del 29 aprile 2021, SWD (2021) 92 final.

³⁴ Si veda la Strategia “Dal produttore al consumatore”, cit., p. 9, in cui è dato rinvenire la seguente affermazione: «In risposta alla richiesta degli Stati membri, la Commissione sta effettuando uno studio che esaminerà il potenziale delle nuove tecniche genomiche per migliorare la sostenibilità lungo la filiera alimentare».

³⁵ Si veda il *Commission Staff Working Document “Study on the status of new genomic techniques under Union law and in light of the Court of Justice ruling in Case C-528/16”*, cit., p. 3. Sui contenuti dello studio realizzato dalla Commissione europea si veda E. SIRSI, *Gli alimenti geneticamente modificati*, cit., p. 558 s.

duttore al consumatore” e della «Strategia dell’UE sulla biodiversità per il 2030»³⁶, quanto agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell’Agenda 2030³⁷.

Probabilmente anche per tale ragione, lo studio della Commissione europea ha beneficiato di una buona accoglienza sia da parte dei ministri dell’agricoltura e della pesca degli Stati membri dell’Unione europea, riunitisi nel Consiglio «Agricoltura e pesca» il 26 e 27 maggio 2021³⁸, sia da parte del Parlamento europeo. Quest’ultimo, in particolare, nella Risoluzione del 20 ottobre 2021 sulla Strategia “Dal produttore al consumatore”, non ha assunto una posizione di chiusura nei confronti né dei risultati dello studio condotto dalla Commissione europea, né dell’intenzione da questa manifestata di avviare un’«azione di politica regolamentare», comprensiva «di una valutazione d’impatto e di una consultazione pubblica sulle piante derivate da determinate nuove tecniche genomiche»³⁹.

³⁶ Si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni “Strategia dell’UE sulla biodiversità per il 2030”, del 20 maggio 2020, COM (2020) 380 final.

³⁷ Nel *Commission Staff Working Document “Study on the status of new genomic techniques under Union law and in light of the Court of Justice ruling in Case C-528/16”*, cit., p. 2, si trova affermato quanto segue: «Several of the plant products obtained from Ngts have the potential to contribute to the objectives of the EU’s Green Deal and in particular to the ‘farm to fork’ and biodiversity strategies and the United Nations’ sustainable development goals (SDGs) for a more resilient and sustainable agri-food system. Examples include plants more resistant to diseases and environmental conditions or climate change effects in general, improved agronomic or nutritional traits».

³⁸ Si veda il documento «Outcome of the Council Meeting, 3796th Council meeting Agriculture and Fisheries, Brussels, 26 and 27 May 2021» (reperibile al seguente link: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9022-2021-INIT/en/pdf>), in cui a p. 6 è dato rinvenire la seguente affermazione: «New genomic techniques Ministers held a debate on the conclusions of the Commission’s study on new genomic techniques and explored possible future policy actions. Overall they responded positively to the study and appreciated the need to modernise the current legislation, while also recognising the particular challenges presented by such modernisation. They discussed the importance of reflecting the latest scientific developments when conducting risk assessments on new genomic techniques, and also the need to raise awareness and provide education on these issues».

³⁹ Si veda la Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2021 «Su una strategia ‘Dal produttore al consumatore’ per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell’ambiente» – P9_TA(2021)0425 – (il cui testo è rinvenibile al seguente link: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0425_IT.pdf), in cui (a p. 24, al punto 36) è dato rinvenire la seguente affermazione: «[il Parlamento europeo] prende atto dello studio sullo stato delle nuove tecniche genomiche ai sensi del diritto dell’Unione e alla luce della sentenza della Corte di giustizia nella causa C-528/16 (...), e dell’annuncio della Commissione che intende avviare un’azione di politica regolamentare, compresa una valutazione d’impatto e una consultazione pubblica sulle piante derivate da determinate nuove tecniche genomiche, volte a mantenere un elevato livello di protezione della salute umana, degli animali e dell’ambiente, traendo al contempo potenziali benefici dalla scienza e dall’innovazione, in particolare per contribuire alla sostenibilità e agli obiettivi di sostenibilità del *Green Deal* europeo e della strategia ‘Dal produttore al consumatore’; sottolinea il principio di precauzione

Nel frattempo, l'asserzione in forza della quale le nuove tecniche genomiche sarebbero perfettamente in linea con gli obiettivi del *Green Deal* e della Strategia "Dal produttore al consumatore" si è diffusa con una tale capillarità che è quasi impossibile imbattersi in articoli o *report* che omettano di sottolineare quanto le tecniche di miglioramento genetico di ultima generazione possano rivelarsi decisive per affrontare la sfida della sostenibilità agricola e alimentare.

Viene allora spontaneo chiedersi se la Strategia "Dal produttore al consumatore" abbia effettivamente riconosciuto un ruolo di primaria importanza alle nuove tecniche genomiche; in caso di risposta affermativa, in che termini, e se sia veramente così determinante la sussistenza di un legame fra la recente attenzione rivolta dalle istituzioni europee alle tecniche di miglioramento genetico di ultima generazione e la strategia europea per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente presentata nel maggio 2020.

3. Contrariamente a quanto indurrebbero a pensare i continui accostamenti delle nuove tecniche genomiche agli obiettivi delineati dalla Strategia "Dal produttore al consumatore", la disamina attenta dei contenuti di quest'ultima consente di rilevare che, in verità, la Commissione europea, nell'individuare le azioni che dovrebbero contribuire a rendere l'agricoltura europea più sostenibile, è stata oltre modo cauta nei confronti delle nuove varietà vegetali (o, se si preferisce, delle varietà vegetali resistenti) frutto di tecniche di miglioramento genetico⁴⁰.

e la necessità di assicurare trasparenza e libertà di scelta agli agricoltori, ai trasformatori e ai consumatori, e sottolinea che tale azione politica dovrebbe includere valutazioni del rischio, una panoramica e una valutazione complete delle opzioni per la tracciabilità e l'etichettatura al fine di ottenere un'adeguata supervisione normativa e la fornitura di informazioni pertinenti ai consumatori, anche per i prodotti provenienti da Paesi terzi, al fine di assicurare condizioni di parità».

⁴⁰ Se ci si limitasse a leggere solamente lo studio sulle nuove tecniche genomiche condotto dalla Commissione europea e pubblicato nell'aprile del 2021, si potrebbe pensare addirittura che tanto il *Green Deal*, quanto la Strategia "Dal produttore al consumatore", abbiano riconosciuto a tali tecniche un ruolo di estrema importanza; si veda il *Commission Staff Working Document "Study on the status of new genomic techniques under Union law and in light of the Court of Justice ruling in Case C-528/16"*, cit., p. 53, in cui è dato rinvenire le seguenti aggettazioni: «*The European Green Deal calls for innovative ways to protect harvests from pests and for consideration to be given to the role of safe innovative techniques in improving the sustainability of the agri-food system. Similarly, the 'farm to fork' strategy highlights climate change challenges and their impact on agriculture, and notes that biotechnology may play a role in reducing dependency on pesticides and increasing sustainability, if it is safe for consumers and the environment and it benefits the society as a whole. Both Green Deal and*

Nella Strategia, non solo tali varietà vegetali non vengono mai menzionate espressamente, ma persino il paragrafo dedicato alla «Ricerca, innovazione, tecnologia e investimenti», che sarebbe stato la sede ideale per prendere posizione in merito alle potenzialità insite nell’impiego in agricoltura delle tecniche di miglioramento genetico di ultima generazione, riserva a queste ultime un’attenzione a dir poco marginale, per non dire inesistente⁴¹. Basti pensare che in tale paragrafo, nonostante la ricerca e l’innovazione vengano definite «fattori chiave per l’accelerazione della transizione verso sistemi alimentari sostenibili sani e inclusivi dalla produzione primaria al consumo»⁴², laddove si rimarca l’importanza di ridurre l’uso di pesticidi, fertilizzanti e antimicrobici, anziché accennare alle nuove tecniche genomiche, si preferisce dare risalto alla necessità di potenziare «gli approcci agroecologici nella produzione primaria»⁴³. Ora, per quanto l’agroecologia non sia ostile *a priori* all’impiego della tecnologia in agricoltura, non v’è dubbio che il riferimento agli approcci agroecologici tutto sia fuorché un’apertura nei confronti dell’impiego delle tecniche di miglioramento genetico di ultima generazione, tanto più che, nel resto del paragrafo, si omette qualsivoglia cenno a tali tecniche o, più in generale, alle biotecnologie⁴⁴.

In tutta la Strategia “Dal produttore al consumatore” vi è, invero, soltanto un passaggio in cui si riconosce espressamente che «le nuove tecniche

‘farm to fork’ strategy, and in particular the biodiversity strategy, aim to halt biodiversity loss linked, among others, to chemical pesticide and fertiliser use; the ‘farm to fork’ strategy calls for action to reduce the overall use and risk of chemical pesticides by 50% by 2030. Several plant NCT products identified in the JRC review, from R&D to the market stage, could contribute to the Green Deal, and more specifically to the ‘farm to fork’ and biodiversity strategy objectives of a more resilient and sustainable agri-food system, and to the UN SDGs. Examples of benefits include plants that are more resistant to diseases and environmental conditions or climate change effects in general, improved agronomic or nutritional traits, reduced use of agricultural inputs, including plant protection products, adaptation of varieties to local needs, or preservation of traditional or niche varieties».

⁴¹ Si veda il par. 3.1. della Strategia “Dal produttore al consumatore”, cit., p. 17 s.

⁴² Questo è, invero, l’*incipit* del par. 3.1.: si veda la Strategia “Dal produttore al consumatore”, cit., p. 17.

⁴³ Nella Strategia “Dal consumatore al produttore”, cit., p. 17, è dato rinvenire, invero, le seguenti affermazioni: «Le nuove conoscenze e innovazioni potenzieranno inoltre gli approcci agroecologici nella produzione primaria attraverso un partenariato specifico sui laboratori viventi (*living labs*) di agroecologia. Ciò contribuirà a ridurre l’uso di pesticidi, fertilizzanti e antimicrobici».

⁴⁴ Tale omissione si avverte, peraltro, con maggiore intensità anche perché, in un altro passaggio del medesimo paragrafo, si evidenzia che «Uno dei principali settori di ricerca riguarderà il microbioma, gli alimenti provenienti dagli oceani, i sistemi alimentari urbani e l’aumento della disponibilità e delle fonti di proteine alternative quali le proteine di origine vegetale, microbica e marina e a base di insetti e i prodotti sostitutivi della carne»: si veda la Strategia “Dal produttore al consumatore”, cit., p. 17.

innovative, compresi le biotecnologie e lo sviluppo di bioprodotto, possono contribuire ad aumentare la sostenibilità»⁴⁵. Non può certo essere passato sotto silenzio, però, che tale passaggio è immediatamente seguito dall'avvertenza che tali tecniche potranno contribuire all'aumento della sostenibilità «a condizione che siano sicure per i consumatori e l'ambiente apportando al tempo stesso vantaggi alla società nel suo complesso». È evidente come tale precisazione tradisca la grande circospezione con la quale nella Strategia “Dal produttore al consumatore” la Commissione europea si è accostata alle «nuove tecniche innovative», nelle quali parrebbero rientrare a pieno titolo le tecniche di miglioramento genetico di ultima generazione. La circospezione della Commissione europea non riesce, peraltro, a essere attenuata nemmeno dall'ammissione, successiva, che «Tali tecniche possono inoltre accelerare il processo di riduzione della dipendenza dai pesticidi». A ciò si aggiunga che, dopo appena qualche riga, laddove richiama l'attenzione sul fatto che i sistemi alimentari sostenibili dipendono anche dalla sicurezza sementiera e dalla diversità delle sementi, la Commissione europea afferma, in modo quasi perentorio, che «Gli agricoltori devono avere accesso a una gamma di sementi di qualità di varietà vegetali adattati alle pressioni esercitate dai cambiamenti climatici», lasciando presagire una presa di posizione non del tutto favorevole nei confronti dei sistemi di tutela degli «interventi “inventivi” sui vegetali» attualmente in vigore, da molti accusati di ostacolare l'innovazione⁴⁶.

⁴⁵ Si veda la Strategia “Dal produttore al consumatore”, cit., p. 9.

⁴⁶ L'espressione è di A. GERMANÒ, *Le novità vegetali*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, p. 200. Sul punto si vedano, altresì, *ex multis*, L. RUSSO, *Attività agricola e tutela della biodiversità*, in *Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo*, 3ª ed., a cura di N. Ferrucci, Torino, p. 90 ss.; E. SIRSI, *La protezione giuridica della conoscenza in agricoltura fra monopoli e cultura libera*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, p. 631 ss.; M. BENOZZO, *Attività agricola e privative vegetali: la Corte di giustizia si pronuncia*, in *Agricoltura – Istituzioni – Mercati*, 2004, n. 2, p. 197 ss. e F. MORRI, *La privativa varietale comunitaria*, in *Riv. dir. industriale*, 2011, I, p. 16 ss. La questione, assai dibattuta, dell'incidenza esercitata da tali sistemi di tutela (cc.dd. privative vegetali e brevetti) sulla diffusione dell'innovazione in agricoltura non costituisce l'oggetto di questo contributo e presenta profili di complessità tali che non ne consentono la trattazione nello spazio di una nota. Tuttavia, viene spontaneo osservare che una qualche forma di “retribuzione” per lo sforzo compiuto nell'individuare nuove varietà vegetali più resistenti rappresenta un fattore di fondamentale importanza per lo sviluppo della ricerca. Del pari, sembrerebbe possibile cogliere un elemento di contraddittorietà nel fatto che ad accusare maggiormente i sistemi di tutela *de quibus* di ostacolare l'innovazione sono soprattutto le associazioni schierate a favore del biologico e contro le tecniche di miglioramento genetico: se, ad avviso di queste associazioni, occorre impedire in tutti i modi la diffusione delle varietà vegetali resistenti frutto delle tecniche di miglioramento genetico di ultima generazione, in quanto pericolose per l'ambiente e per la salute dei consumatori, un sistema che consenta solamente a pochi di accedere alla loro produzione dovrebbe essere ben visto, non osteggiato.

Si è costretti a concludere, dunque, che, nonostante nello studio sullo *status* delle nuove tecniche genomiche dell'aprile del 2021 si sia sottolineato che molti prodotti vegetali ottenuti con tali tecniche hanno il potenziale per contribuire al perseguimento degli obiettivi della Strategia “Dal produttore al consumatore”, in quest'ultima tutto si è fatto fuorché assegnare alle tecniche di miglioramento genetico di ultima generazione un ruolo decisivo per la sostenibilità dell'agricoltura europea.

4. La “timidezza” con la quale nella Strategia “Dal produttore al consumatore” la Commissione europea si è accostata al tema delle tecniche di miglioramento genetico di ultima generazione non deve destare, tuttavia, né sorpresa, né preoccupazione.

Non deve destare sorpresa, per il semplice fatto che il profilo in relazione al quale le varietà vegetali resistenti frutto di nuove tecniche genomiche possono offrire il contributo maggiore, è quello della sicurezza degli approvvigionamenti alimentari, o *food security* che dir si voglia. Ebbene, tra tutti i temi affrontati dalla Strategia “Dal produttore al consumatore”, la *food security* è proprio quello in merito al quale la Commissione europea è intervenuta con minore lucidità, o, meglio, con una lucidità per così dire intermittente, com'è dimostrato anche dai forti elementi di contraddittorietà che inficiano la sua posizione sul punto.

Certo, la Commissione europea ha dedicato un apposito paragrafo della Strategia “Dal produttore al consumatore” al tema del «Garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare»⁴⁷ e, in esso, ha correttamente richiamato l'attenzione sulla necessità di garantire la *food security*, in entrambe le sue declinazioni di *food availability* e di *food accessibility*⁴⁸, così come ha messo bene in evidenza i fattori che costituiscono una minaccia per la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari: nella Strategia non mancano, invero, riferimenti espliciti all'incidenza negativa esercitata sulla *food security* dalle crisi politiche, economiche, ambientali e sanitarie, dai cambiamenti climatici, dal degrado ambientale, ecc.⁴⁹.

⁴⁷ Trattasi del par. 2.2. della Strategia “Dal produttore al consumatore”, cit., p. 12 s.

⁴⁸ In apertura del paragrafo dedicato alla necessità di «Garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare» la Commissione europea sottolinea quanto segue: «Un sistema alimentare sostenibile deve garantire alle persone un approvvigionamento sufficiente e diversificato di alimenti sicuri, nutrienti, economicamente accessibili e sostenibili in qualsiasi momento, anche in tempi di crisi» (si veda la Strategia “Dal produttore al consumatore”, cit., p. 12).

⁴⁹ Sempre in apertura del paragrafo dedicato alla necessità di «Garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare» si trova, invero, affermato: «Gli eventi che incidono

Se non che, la Strategia “Dal produttore al consumatore”, lungi dal sollecitare la realizzazione di azioni che garantiscano una disponibilità di derrate alimentari sufficiente, spinge verso la maggiore diffusione di attività che rischiano di inasprire, anziché attenuare, il problema della *food security*⁵⁰: si pensi, a titolo di esempio, allo slancio con cui la Commissione europea evidenzia la necessità di una più ampia espansione sia della bioeconomia circolare, sia dell’agricoltura biologica⁵¹.

In un passaggio della Strategia, peraltro, viene anche sottolineato che i prodotti alimentari europei costituiscono già uno *standard* a livello globale, non solo di sicurezza, nutrimento e qualità elevata, ma anche di «abbondanza»: le difficoltà che negli ultimi tempi l’agricoltura europea è stata chiamata ad affrontare in termini di riduzione delle superfici coltivabili e delle rese produttive, a causa, innanzi tutto, del forte impatto dei cambiamenti climatici⁵², fanno apparire il riferimento all’«abbondanza» decisamente azzardato, così come inducono a nutrire forti preoccupazioni in merito alla scarsa attenzione riservata al profilo quantitativo delle produzioni agricole europee.

In uno scenario come quello descritto, le varietà vegetali resistenti frutto di tecniche di miglioramento genetico di ultima generazione si candidano, a ben vedere, a essere addirittura risolutive: l’impiego in agricoltura delle nuove tecniche genomiche consentirebbe, invero, sia di ridurre l’impiego di pesticidi, fertilizzanti e antimicrobici, sia di pervenire a rese produttive migliori, il che andrebbe a beneficio tanto del raggiungimento della *food security*, quanto del perseguimento di altri obiettivi della Strategia, primo fra tutti quello della salute delle piante⁵³.

sulla sostenibilità dei sistemi alimentari non derivano necessariamente dalla filiera alimentare: possono essere innescati da crisi politiche, economiche, ambientali o sanitarie» (si veda la Strategia “Dal produttore al consumatore”, cit., p. 12).

⁵⁰ Come ricordato da S. TARANGIOLI, *Imprese agroalimentari e sostenibilità. Un binomio possibile?*, cit., p. 240, anche lo studio di H. GUYOMARD, J.C. BUREAU *et al.*, *The Green Deal and the CAP: policy implications to adapt farming practices and to preserve the EU’s natural resources*, realizzato su incarico della Commissione Agricoltura del Parlamento europeo e pubblicato nel 2020 (reperibile al seguente link: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/629214/IPOL_STU\(2020\)629214_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/629214/IPOL_STU(2020)629214_EN.pdf)), ha evidenziato che gli impegni previsti in tale Strategia potrebbero comportare una riduzione della produzione agricola.

⁵¹ In merito all’impatto che una maggiore diffusione della bioeconomia circolare e dell’agricoltura biologica potrebbe avere sulla *food security* sia consentito rinviare a S. BOLOGNINI, *PAC, sostenibilità e bioeconomia*, in *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, cit., p. 86 s.

⁵² Si vedano in proposito F. FORNARA, M. JANNI, G. MARCONI, D. ROSELLINI e C. VOLPI, TEA, *Miglioramento genetico preciso e veloce*, cit., p. 7.

⁵³ Non a caso l’unico riferimento alle biotecnologie presente nella Strategia, del quale

Nondimeno, anche laddove non fosse in linea con gli obiettivi della Strategia “Dal produttore al consumatore”, l’impiego delle tecniche di miglioramento genetico di ultima generazione potrebbe essere valorizzato comunque. Bisognerebbe sforzarsi di non dimenticare, da un lato, che la Strategia “Dal produttore al consumatore” è un documento programmatico, contenuto, per di più, in una Comunicazione della Commissione europea, vale a dire, in un atto atipico non giuridicamente vincolante⁵⁴, dall’altro, che a livello europeo le scelte che riguardano l’agricoltura, soprattutto quelle destinate a tradursi in provvedimenti giuridicamente vincolanti, devono essere conformi prima di tutto alle c.d. norme agrarie di rango primario, tra le quali gioca un ruolo fondamentale l’art. 39, par. 1, TFUE, che, com’è a tutti noto, indica le finalità della politica agricola comunitaria. Non ci si può esimere dall’osservare, allora, che tra le finalità indicate in tale disposizione, vi sono sia il «garantire la sicurezza degli approvvigionamenti» – art. 39, par. 1, lett. d), TFUE –, sia «l’aumento della produttività dell’agricoltura, sviluppando il progresso tecnico» – art. 39, par. 1, lett. a), TFUE –.

Già in altre occasioni⁵⁵, si è avuto modo di ricordare che il dettato della disposizione oggi contemplata dall’art. 39, par. 1, TFUE è rimasto invariato nel corso degli anni, grazie alla grande lungimiranza e alla notevole tecnica legislativa di cui hanno dato prova di essere in possesso i suoi redattori: la disposizione in questione è stata formulata, infatti, in modo tale da consentirne un’interpretazione evolutiva, in grado di attribuire alle espressioni in essa utilizzate il significato più consono alle necessità contingenti, salvaguardandone in buona sostanza la “modernità”.

Con riferimento alle nuove tecniche genomiche diviene, pertanto, quasi impossibile non cogliere l’*assist* offerto dal combinato disposto delle lett. a) e d) dell’art. 39, par. 1, TFUE: che l’attuale agricoltura europea

si è dato conto in precedenza, si trova nella parte di essa dedicata alle nuove minacce per la salute delle piante causate dai cambiamenti climatici: si veda la Strategia “Dal produttore al consumatore”, cit., p. 9.

⁵⁴ Si veda, in senso concorde, S. TARANGIOLI, *Imprese agroalimentari e sostenibilità. Un binomio possibile?*, cit., p. 257, la quale osserva: «Infatti, non bisogna dimenticare che la Strategia è stata presentata sotto forma di Comunicazione e di fatto porta con sé tutti i limiti di questi tipi di interventi. Le comunicazioni della Commissione sono dei “to do”, agende che delineano gli elementi generali del percorso, demandando ad atti specifici la definizione degli strumenti di intervento. Riguardo F2F, ad oggi si è provveduto ad individuare la PAC come braccio operativo della strategia, senza però considerare la portata, comunque limitata di tale approccio».

⁵⁵ Sia consentito rinviare sul punto a S. BOLOGNINI, *Emergenza energetica ed emergenza alimentare: quale futuro per il diritto delle agro-energie?*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, I, p. 493 ss.; EAD., *La carenza idrica nella politica agricola comunitaria*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 436 ss.

debba avere come priorità la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari non pare poter essere messo in discussione; al contempo, la menzione dello sviluppo del progresso tecnico come strumento per incrementare la sua produttività non può non essere letto come riferentesi anche allo sviluppo del progresso tecnologico e, quindi, anche delle biotecnologie e, più nello specifico, delle tecniche di miglioramento genetico di ultima generazione.

Non v'è dubbio che allorquando è stato redatto il Trattato istitutivo della Comunità economica europea, lo sviluppo del progresso tecnico menzionato nella disposizione oggi contemplata dall'art. 39, par. 1, lett. a), TFUE, non sottintendeva il possibile impiego delle tecniche genomiche in agricoltura: alla fine degli anni Cinquanta i progressi che il mondo della scienza e della ricerca avrebbero raggiunto ai giorni nostri nel campo delle tecniche di miglioramento genetico non erano, infatti, nemmeno immaginabili⁵⁶. L'interpretazione evolutiva, però, risponde proprio alla necessità di adattare il dato normativo alle evoluzioni conosciute dalla società, anche sotto il profilo scientifico e tecnico⁵⁷.

Pare, allora, corretto, e per certi versi doveroso, optare oggi per un'interpretazione del riferimento allo sviluppo del progresso tecnico presente nell'art. 39, par. 1, lett. a), TFUE che comprenda anche l'impiego delle bio-

⁵⁶ Del resto, una conferma in tal senso, seppure indiretta, è offerta dalle considerazioni svolte dalla Commissione europea nello studio sulle nuove tecniche genomiche pubblicato nell'aprile 2021 in merito alla direttiva 2001/18/CE: se nell'arco di vent'anni i progressi sostanziali compiuti nello sviluppo di nuove tecniche di selezione hanno messo in luce la necessità di rivedere la normativa vigente, a maggior ragione è più che plausibile ritenere che alla fine degli anni Cinquanta fosse impensabile prevedere lo sviluppo che avrebbero conosciuto le tecniche di miglioramento genetico.

⁵⁷ In tale prospettiva risulta di estremo interesse quanto rilevato dall'Avvocato generale Michael Boek nelle già ricordate Conclusioni formulate in merito alle questioni interpretative sottoposte alla Corte di giustizia nella causa C-528/16. Laddove si chiede se sia corretto interpretare la direttiva 2001/18/CE alla luce delle condizioni di fatto che esistevano nel 2001, l'Avvocato generale afferma quanto segue: «In via generale, l'interpretazione del diritto, e in particolare di nozioni indeterminate ivi contenute, deve essere dinamica. Deve rispondere all'evoluzione della società, sia sotto il profilo tecnico sia in un'ottica sociale. Le categorie morali si evolvono nel corso del tempo: nel 1818 l'espressione 'trattamento degradante' significava probabilmente qualcosa di molto diverso da ciò che si intende nel 2018. Lo stesso dicasi per le definizioni più tecniche, ad esempio 'veicolo' o 'mezzi di comunicazione'. Il suggerimento che l'interpretazione di tali nozioni dovrebbe essere 'congelata' nelle circostanze di fatto o sociali vigenti nel momento in cui tali nozioni sono state trasposte nel diritto rappresenterebbe un approccio singolarmente *originalista* dell'interpretazione giuridica, non frequentemente riscontrato da questa parte dell'Atlantico» (si veda il punto 100 delle Conclusioni dell'Avvocato generale). Anche l'espressione «progresso tecnico» a ben vedere è una definizione tecnica, il cui significato è mutato nel tempo: ciò che costituiva progresso tecnico alla fine degli anni Cinquanta differisce in misura consistente da ciò che si intende con tale espressione ai giorni nostri.

tecnologie in agricoltura. Il che dovrebbe portare a ridimensionare enormemente l'importanza attribuita al possibile contributo offerto dalle tecniche di miglioramento genetico di ultima generazione al raggiungimento degli obiettivi della Strategia “Dal produttore al consumatore”: il fattore determinante dovrebbe essere, invero, il potenziale a esse ascrivibile in relazione al raggiungimento degli obiettivi indicati nell'art. 39, par. 1, TFUE. Ciò non significa, beninteso, che nel valutare tale potenziale non si debbano tenere in debito conto le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente e alla protezione dei consumatori: non va dimenticato, infatti, che gli artt. 11 e 12 TFUE impongono di prendere in considerazione, nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e le azioni dell'Unione europea e, quindi, anche nella definizione e nell'attuazione della politica agricola comunitaria, – rispettivamente – «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente (...), in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile» e «le esigenze inerenti alla protezione dei consumatori».

5. Com'è stato opportunamente rimarcato dalle istituzioni europee, in particolare, dalla Commissione⁵⁸ e dal Parlamento⁵⁹, in questa fase in cui si discute della possibile elaborazione di un nuovo provvedimento normativo che disciplini a livello europeo l'impiego delle tecniche di miglioramento genetico di ultima generazione in agricoltura, il coinvolgimento dei consumatori e, più in generale, della collettività rappresenta una sorta di atto dovuto.

A questo proposito, giova ricordare che l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile – alla quale, come si è già avuto modo di ricordare, sia il *Green Deal* sia la Strategia “Dal produttore al consumatore” dichiarano di ispirarsi –, tra i *target* associati al 12° Obiettivo di Sviluppo Sostenibile, che consiste nel «Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo», annovera anche la necessità di informare in modo adeguato la collettività⁶⁰.

⁵⁸ Già nella parte conclusiva dello studio pubblicato dalla Commissione europea nell'aprile del 2021 si sottolinea, invero, la necessità di coinvolgere la collettività nella discussione relativa alle nuove tecniche genomiche. Si veda il *Commission Staff Working Document “Study on the status of new genomic techniques under Union law and in light of the Court of Justice ruling in Case C-528/16”*, cit., p. 59, in cui è dato rinvenire la seguente affermazione: «Finally, more effort should be made to inform and engage with the public on NGTs and assess their views».

⁵⁹ Si veda la Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2021 «su una strategia ‘Dal produttore al consumatore’ per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente», cit., p. 24, punto 36.

⁶⁰ Si veda il *target* 12.8 dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, cit., p. 23, che è così formulato: «Entro il 2030, accertarsi che tutte le persone, in ogni parte del mondo, ab-

Se ci si ferma a riflettere su che cosa significhi “informare in modo adeguato”, viene spontaneo obiettare che nell’Unione europea la comunicazione ai consumatori e, più in generale, alla collettività, rischia di rappresentare un elemento di debolezza. Per comprendere le ragioni che inducono a una simile affermazione è sufficiente operare un confronto fra le modalità con cui, già nella Strategia “Dal produttore al consumatore”, si comunica in merito alle «nuove tecniche innovative», da un lato, e all’agricoltura biologica, dall’altro.

Nella Strategia, mentre, come si è già avuto modo di ricordare, in relazione alle «nuove tecniche innovative, compresi le biotecnologie e lo sviluppo di bioprodotto», si rimarca la necessità che siano sicure per i consumatori e l’ambiente e che apportino vantaggi alla società nel suo complesso, quasi a volere insinuare che non sia così, in merito all’agricoltura biologica, al contrario, si evidenziano i risultati positivi determinati dal ricorso a tale metodo di produzione, nonché la necessità di promuoverne ulteriormente la diffusione, in particolare arrivando a destinare a essa almeno il 25% della superficie agricola europea⁶¹.

Non vi è chi non veda come le informazioni fornite in merito tanto alle «nuove tecniche innovative», quanto all’agricoltura biologica, seppure corrette, siano parziali e, conseguentemente, inadeguate. Per quanto concerne le prime, l’informazione risulta eccessivamente stringata e poco chiara; per quanto concerne la seconda, l’informazione risulta, invece, incompleta: oltre a rimarcare il fatto che «il mercato degli alimenti biologici è destinato a crescere» e che l’agricoltura biologica «ha effetti positivi sulla biodiversità, crea posti di lavoro e attrae giovani agricoltori, e i consumatori ne riconoscono il valore», la Commissione europea avrebbe dovuto ricordare anche che le rese produttive dell’agricoltura biologica sono minori rispetto a quelle degli altri metodi di coltivazione e che, conseguentemente, una sua maggiore diffusione comporterà, inevitabilmente, una riduzione dell’offerta e, quindi, un aumento dei prezzi.

Ma anche laddove, andando oltre i contenuti specifici della Strategia “Dal produttore al consumatore”, ci si concedesse il lusso di guardare con oggettività alle notizie e ai dati forniti dai diversi canali di informazione in merito alle tecniche di miglioramento genetico di ultima generazione e all’agricoltura biologica, sarebbe difficile non ammettere che, spesso, la co-

biano le informazioni rilevanti e la giusta consapevolezza dello sviluppo sostenibile e di uno stile di vita in armonia con la natura».

⁶¹ Si veda la Strategia “Dal produttore al consumatore”, cit., p. 9 s.

municazione è inficiata da elementi ideologici. Nella maggior parte dei casi si ha, invero, la sensazione che si voglia a tutti i costi veicolare, da un lato, il dubbio che le nuove tecniche genomiche siano pericolose (per la salute dei consumatori, per l'ambiente e per la biodiversità)⁶² o che dietro l'incoraggiamento al loro impiego vi sia solamente uno spregiudicato interesse economico delle multinazionali, dall'altro, che l'agricoltura biologica sia la panacea di tutti i mali. In merito ai prodotti alimentari ottenuti con il metodo di produzione biologico, sul piano comunicativo permane, peraltro, un'ambiguità di fondo, che gioca sulla convinzione, piuttosto diffusa, che sotto il profilo igienico-sanitario essi siano migliori dei prodotti alimentari ottenuti con altri metodi produttivi: ancora oggi la maggior parte dei consumatori acquista i prodotti biologici nella convinzione che siano più salubri, com'è stato confermato, di recente, anche dall'aumento del volume delle vendite conosciuto da tali prodotti durante la pandemia da Covid-19, nonostante i problemi economici enormi causati da quest'ultima.

Parimenti, bisognerebbe avere l'onestà di far comprendere alla collettività che, dietro l'attenzione mostrata dalle istituzioni europee nei confronti dell'agricoltura biologica, vi è anche l'influenza esercitata dalla possibilità di ricondurre il sostegno a tale metodo di produzione alla c.d. *Green Box* dell'Accordo agricolo contenuto nel Trattato di Marrakech. A quest'ultimo proposito, non ci si può esimere dall'osservare che l'Allegato 2 dell'Accordo agricolo, tra le finalità che legittimano la richiesta di esonero dagli impegni di riduzione di talune misure di sostegno interno, non annovera solamente la protezione o la conservazione dell'ambiente, ma include anche la ricerca, la lotta contro parassiti e malattie, così come la costituzione e la conservazione di scorte di prodotti nel quadro di un programma di *food security*⁶³. Forse i tempi sono maturi per provare a esplorare tutte le possibilità concesse dall'Allegato 2 dell'Accordo agricolo, anche nella prospettiva di ridare respiro a un'agricoltura, come quella europea, che non versa in uno stato di salute ottimo e che potrebbe senz'altro trarre giovamento da

⁶² Continuare a porre le varietà vegetali resistenti ottenute con le nuove tecniche genomiche sullo stesso piano degli organismi geneticamente modificati significa, a ben vedere, voler fare leva sulle paure dei consumatori: nonostante, alla luce della normativa attualmente in vigore, anche tali varietà vegetali debbano essere assoggettate alla disciplina di cui alla direttiva 2001/18/CE, continuare a sostenere che si tratti di “nuovi organismi geneticamente modificati” è fuorviante.

⁶³ Sul punto si veda, per tutti, P. BORGHI, *L'agricoltura nel Trattato di Marrakech. Prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale*, Milano, 2004, p. 144 ss.

una maggiore apertura nei confronti delle tecniche di miglioramento genetico di ultima generazione⁶⁴.

⁶⁴ Si rivelano ancora quanto mai attuali le osservazioni formulate quattordici anni fa da L. COSTATO, *Le biotecnologie, il diritto e la paura*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, p. 107: «Un tale oscurantismo appare totalmente irrazionale; se si può convenire sul fatto che non necessariamente le tecniche di ricombinazione del materiale genetico danno risultati positivi, condannare la ricerca in questo campo significa volersi privare di uno strumento di avanzamento delle conoscenze e dello sviluppo tecnologico del Paese e negare apoditticamente che in questo settore si possano ottenere risultati positivi; al contrario, la scienza ritiene le biotecnologie il campo più fertile nel futuro della ricerca».

NICOLA LUCIFERO

**LA DISCIPLINA DELLA *GOLDEN POWER* NEL SETTORE
AGRO-ALIMENTARE: LINEE EVOLUTIVE, PROBLEMI
INTERPRETATIVI E APPLICAZIONE PRATICA**

ABSTRACT

Il saggio si incentra sulla disciplina dei controlli degli investimenti esteri diretti nel settore agroalimentare e sui poteri speciali (c.d. “Golden Power”) riconosciuti allo Stato in ragione della tutela della sicurezza nazionale. Un sistema complesso caratterizzato da una evoluzione normativa segnata anche dalla crisi pandemica, che ha esteso l’ambito di intervento e accelerato la sua applicazione, e da strumenti di vigilanza esterna in grado di influenzare gli assetti proprietari e l’operatività delle imprese che operano nei settori strategici. Diversi i nodi ermeneutici collegati alla previsione della sicurezza alimentare quale settore strategico e all’applicazione concreta della norma.

This essay focuses on the discipline of the controls of foreign direct investments in the agri-food sector and on the special powers (so-called “Golden Power”) recognized to the State for the protection of national security. A complex system characterized by the development of the law also characterized by the pandemic crisis that has extended the field and accelerated its application, and by external supervision tools able to influence the ownership structures and operations of companies operating in strategic sectors. There are several hermeneutical issues related to the prediction of food security as a strategic sector and the concrete application of the law.

PAROLE CHIAVE: Sicurezza alimentare – Agricoltura – Poteri speciali – Globalizzazione.

KEYWORDS: *Food Security – Agriculture – Golden Power – Globalization.*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Il contesto normativo generale e la disciplina sostanziale e processuale di riferimento. – 3. Il reg. (UE) n. 2019/452 che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri nell'Unione. – 4. La decretazione di urgenza durante la crisi del Covid-19 e la disciplina dei *Golden Powers* attraverso le misure di carattere temporaneo. – 5. L'individuazione dei settori strategici secondo la normativa europea e quella interna. Il caso della *sicurezza alimentare*: un problema di qualificazione normativa. – 6. (*Segue*) I *fattori produttivi critici* e l'assenza nella normativa di settore di un riferimento espresso al bene terra. – 7. Conclusioni: la sicurezza alimentare come bene pubblico da salvaguardare attraverso la disciplina sul controllo sugli investimenti diretti nel settore agroalimentare tra nodi ermeneutici e criticità applicative.

1. Il tema degli investimenti esteri nel settore agroalimentare italiano rappresenta un fenomeno tutt'altro che marginale accresciuto nel corso degli ultimi decenni in funzione dell'aumento dei flussi di mercato a livello mondiale e delle relative difficoltà dettate dalla competizione su scala globale. Se si considera che la maggior parte del commercio mondiale nei diversi comparti produttivi viene realizzato da imprese multinazionali e, allo stesso tempo, che il tessuto imprenditoriale del nostro Paese resta tradizionalmente caratterizzato da imprese dimensionalmente medio-piccole, pur con grandi capacità produttive, si comprende il forte divario che sussiste sul mercato internazionale. Senza dover troppo enfatizzare le determinanti degli investimenti diretti esteri in Italia nel settore agroalimentare dettati, da un lato, dalle ben note capacità produttive, dalla rilevanza dei prodotti sul mercato globale e dal potenziale valore di crescita che queste imprese hanno se collocate in un contesto maggiormente competitivo e, dall'altro, da questioni interne alle aziende, quali possono essere l'incremento dei costi di produzione, le difficoltà collegate ad un eccessivo isolamento geografico, o ancora il passaggio generazionale all'interno della compagine familiare imprenditoriale, si coglie la rilevanza del tema e la sua attualità.

Gli investimenti diretti esteri (o *Foreign Direct Investment*)¹ sono considerati una delle principali forme di internazionalizzazione delle impre-

¹ Il Fondo monetario internazionale nel 1993, nella quinta edizione del *Balance of payments manual*, e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OECD) nel 1996, nella terza edizione del *Detailed benchmark definition of foreign direct investment*, proposero una definizione, che rimane tuttora molto valida per definire il concetto di investimento diretto estero. Secondo queste definizioni, qualora esista una soglia minima di partecipazione dell'investitore estero al capitale sociale dell'impresa, si configura la presenza degli IDE (Investimenti diretti esteri). Il criterio oggettivo del possesso da parte dell'investitore estero di almeno il 10 per cento delle azioni ordinarie o dei diritti di voto (o dell'equivalente in caso non vi sia personalità giuridica) dell'impresa partecipata è considerato un elemento importante per l'individuazione di questo concetto.

se e possono essere definiti come investimenti in attività produttive di un Paese da parte di operatori stranieri. Il più delle volte hanno come oggetto l'acquisizione di imprese esistenti o la creazione di nuove che operano nel Paese destinatario o a partire da esso, con effetti che non sono limitati alla singola impresa, ma che possono coinvolgere (talvolta in modo non sempre immediato o automatico) l'intera economia locale. D'altronde, attraverso gli investimenti diretti si tende tradizionalmente a ricondurre l'azienda in un contesto maggiormente competitivo anche con impiego di risorse, di competenze e di *know-how* da parte dell'impresa straniera.

La posizione dell'Unione europea con riferimento agli investimenti diretti da parte di investitori esteri è rimasta per lungo tempo ancorata ai principi generali del Trattato anche in ragione di una non perfetta cognizione del problema nella sua complessità. Invero, l'Unione ha considerato positivamente tali operazioni economiche in quanto riteneva questi investimenti strumentali alla crescita economica dell'Unione rafforzandone la sua stessa competitività, creando posti di lavoro ed economie di scala, apportando capitali, tecnologie, innovazione e competenze e aprendo nuovi mercati per le esportazioni dell'Unione. L'art 3, par. 5, TUE precisa, appunto, che, nelle relazioni con il resto del mondo, l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Tuttavia, è solo a partire dal 2016 che le Istituzioni europee e ugualmente molti Stati membri – anche se il legislatore italiano lo aveva già avvertito con il d.l. 21/2012 – prendono atto dell'incremento delle acquisizioni provenienti da Paesi non europei (avviatosi, in particolare, a far data dal 2014) quando il fenomeno diviene sempre più diffuso e coinvolge vaste aree del mercato e diversi interessi nazionali.

La ricerca condotta dalla Commissione² e i dati che ne scaturiscono confermano alle Istituzioni europee la necessità di definire un quadro disciplinare unitario per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione europea, facendo salva la competenza esclusiva di ciascuno Stato membro in relazione alla sicurezza nazionale. Ne discende la consapevolezza che il principio di libera circolazione dei capitali, sancito a livello europeo, possa

² A dimostrazione che il fenomeno è tutt'altro che marginale, si riferisce di una ricerca del marzo 2018 sugli investimenti diretti esteri nell'Unione, richiesta dalla Commissione europea al *Copenhagen Institute*, che ha fornito alcuni dati relativi al periodo 2003-2016. In questo arco temporale sono state registrate 55400 operazioni aventi ad oggetto investimenti provenienti da Paesi extra-UE aventi ad oggetto aziende europee per un valore di quasi trenta miliardi di euro. Sul punto v. il report *Golden Power* predisposto dal *Sistema di informazione per la Sicurezza della Repubblica*, Roma, 2019.

trovare il limite negli interessi degli Stati membri intenzionati a supervisionare l'andamento delle attività economiche strategiche che producono effetti sul proprio territorio.

In termini generali, il tema, nella sua complessità, pone in evidente contrasto due interessi, quello pubblico finalizzato a controllare il mercato e gli investimenti diretti esteri e quello privato riconducibile all'attività dell'impresa di poter crescere, consolidarsi e, se del caso, essere oggetto di cessione a favore di soggetti potenzialmente anche stranieri. Un conflitto tra interessi giuridicamente rilevanti che si esaurisce nel salvaguardare il principio di concorrenza e libertà dell'iniziativa economica con il solo limite della definizione di limitazione nei settori del mercato qualificati come strategici a livello nazionale. Tali limitazioni trovano la loro fonte nella legge che prevede i criteri di riferimento sulla base del quale lo Stato valuta l'esistenza di una minaccia di *un grave pregiudizio* per i propri interessi strategici; un limite riservato a taluni settori predeterminati dal legislatore in cui può trovare luogo l'intervento interdittivo o prescrittivo dei poteri pubblici in ambito economico. Infatti, in modo conforme agli impegni internazionali assunti nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio, dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico e degli accordi commerciali e di investimento conclusi con i Paesi terzi, l'Unione e i Paesi membri possono adottare, per motivi di sicurezza o di ordine pubblico, misure restrittive nei confronti degli investimenti esteri diretti, purché siano rispettate alcune condizioni. Il proposito di salvaguardare gli interessi pubblici sottesi all'attività delle società operanti in settori ritenuti strategici³ per l'economia ha legittimato gli Stati, e tra questi l'Italia, a prevedere l'attribuzione di poteri governativi speciali volti a fronteggiare tali investimenti con una serie di prerogative che, in prima approssimazione e rinviando ai successivi paragrafi, possono consistere nella facoltà di opporsi all'acquisto da parte di investitori stranieri di partecipazioni in società che operano in settori strategici, o nel potere di veto nei confronti delle società italiane attive in taluni settori ai fini dell'adozione di delibere societarie di natura straordinaria prodromiche alla cessione delle quote sociali a favore di realtà straniera, o nella facoltà di imporre specifiche condizioni a tutela degli interessi nazionali⁴.

³ Una disciplina che si basa sulla qualificazione dei settori del mercato come "strategici" ai fini dell'applicazione della normativa di riferimento; tale previsione richiede una valutazione di meritevolezza sul piano politico, economico e sociale del settore e il suo rilievo nella sicurezza economica e dello sviluppo di un Paese.

⁴ A prescindere da ogni considerazione su vantaggi o svantaggi di un approccio in-

La disciplina in esame pone quindi l'interprete dinanzi ad una evidente confronto fra l'esigenza degli Stati di attirare capitali strumentali alla propria crescita da parte di investitori stranieri (talvolta anche società a partecipazione pubblica o fondi sovrani di Paesi non europei), da un lato, e, dall'altro, la necessità degli Stati membri di proteggere la propria sicurezza nazionale e i propri interessi strategici anche attraverso le imprese private. Tensione accresciuta nel corso degli ultimi e più recenti anni a seguito della crisi pandemica che, complice le restrizioni produttive e le limitazioni al mercato, hanno portato il legislatore italiano ad assimilare il proprio quadro normativo a quello europeo e ad ampliare i "poteri speciali" estendendo la disciplina ad altri settori del mercato, inizialmente non ricompresi tra quelli strategici, tra cui quello agroalimentare.

La questione, pertanto, si sposta sul piano della regolamentazione prevista per il controllo degli investimenti esteri, a livello europeo e interno, e più in particolare alla qualificazione dei settori dell'economia protetti in quanto *strategici*. Ciò posto, potrebbe, *prima facie*, risultare del tutto non opportuno destinare attenzione – nel contesto degli studi di diritto agrario – ad una disciplina di matrice prettamente pubblicistica collegata alle relazioni commerciali e finanziarie internazionali, nonché finalizzata a garantire la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico; tuttavia, nel momento in cui tale legislazione ricomprende, al pari di altri settori, anche la protezione degli approvvigionamenti alimentari (seppur con formule non sempre precise) e, più in generale, del settore agroalimentare, è opportuno interrogarsi sul modo in cui il legislatore sia intervenuto e sulle implicazioni pratiche che tale normativa determina in un momento storico segnato particolarmente dall'esigenza di salvaguardare gli approvvigionamenti di materie prime da parte degli Stati. In questo contesto si colloca questa ricerca che,

condizionatamente aperto agli investimenti esteri, dalla lettura degli Atti parlamentari si evince il livello di tensione che la questione pone, influenzata principalmente dall'assenza di reciprocità nella circolazione del capitale nelle imprese strategiche dell'Unione europea ed extra-UE. Emblematiche di queste preoccupazioni sono le numerose e articolate mozioni per l'estensione del c.d. poteri del Governo al fine di salvaguardare gli assetti proprietari delle aziende italiane di rilevanza strategica ove, si ribadisce in più occasioni, come il nostro Paese sia da tempo soggetto ad una serie di acquisizioni da parte di competitor stranieri, sia europei che internazionali, che ne stanno riducendo la base produttiva, economica e finanziaria. Nell'*excursus* condotto si rileva il profilo comune di queste cessioni che interessano vari ambiti del mercato, tra cui anche quello agroalimentare (con il richiamo dell'acquisizione della Parmalat dalla francese Lactalis e di numerose di dimensione minore). Cfr. *Relazione concernente l'attività svolta sulla base dei poteri speciali*, presentata dal ministero per i rapporti con il Parlamento, trasmessa alla Presidenza della Camera dei deputati il 22 dicembre 2016, in Atti Parlamentari, XVII Legislatura, CCXLIX, n. 1, pp. 31-32.

muovendo dal quadro disciplinare precedente alla pandemia e dalle disposizioni della legislazione emergenziale successiva, si propone di mettere in luce le implicazioni nel settore agroalimentare e, ancor prima, i limiti della norma nel momento della qualificazione delle aree sottoposte a protezione.

2. La ricostruzione del quadro di riferimento si articola attraverso una serie di fonti affastellate nel tempo che si presentano in modo non sempre organico e talvolta prive di chiarezza. Il nucleo centrale è rappresentato dal d.l. 15 marzo 2012, n. 21, convertito con modificazioni dalla legge 11 maggio 2012, n. 56⁵, e dai relativi decreti attuativi⁶, che nasce dall'esigenza di porre rimedio alla procedura di infrazione contestata all'Italia da parte della Commissione europea relativamente alla ridefinizione dei poteri speciali nel nostro Paese, in vigore a partire dal 1994 secondo il modello della c.d. *golden share*⁷.

⁵ Da ultimo modificata dall'art. 24 e ss. del d.l. 21 marzo 2022, n. 21 in materia di rafforzamento dei presidi per la sicurezza e la difesa nazionale.

⁶ Trattasi del d.P.R. 19 febbraio 2014, n. 35, *Regolamento per l'individuazione delle procedure per l'attivazione dei poteri speciali nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, a norma dell'art. 1, comma 8, del d.lgs. 15 marzo 2012, n. 21*, e del d.P.R. 6 giugno 2014, n. 108, *Regolamento per l'individuazione delle attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale a norma dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. 15 marzo 2012, n. 21*.

⁷ Cfr. legge 30 luglio 1994, n. 474, di conversione del d.l. 31 maggio 1994, n. 332, in materia di dismissione delle partecipazioni azionarie dello stato e degli enti pubblici, attraverso cui il legislatore aveva previsto la facoltà al Governo di introdurre negli statuti delle società erogatrici di pubblici servizi, prossime alla privatizzazione, clausole volte ad attribuire al Ministero del tesoro poteri di gradimento e veto sulla circolazione del loro capitale sociale. Un meccanismo che rispondeva all'esigenza di conservare strumenti di intervento per la salvaguardia dell'interesse pubblico generale, posto che a seguito della privatizzazione veniva meno il controllo dello Stato, che, tuttavia, è stato ben presto censurato dalla Commissione in quanto contrario alle regole sulla libertà di stabilimento e la libera circolazione dei capitali [cfr. Comunicazione della Commissione del 19 luglio 1997 (97/C 220/06)]. Tale disciplina ha subito una modifica a fronte della sentenza di condanna della Corte di giustizia del 23 maggio 2000 (C-58/1999), e nuovi ve ne sono stati per le ulteriori sollecitazioni pervenute dalle Istituzioni europee. Tuttavia, nessuno di tali interventi è stato ritenuto coerente con le norme del Trattato e con la giurisprudenza della Corte di giustizia che, come nel caso del nostro Paese, aveva contestato l'analoga normativa di altri Stati membri [Corte di giustizia del 26 marzo 2009 (C-326/07)]. Giova considerare che l'antefatto dell'intervento del d.lgs. n. 21 del 2012 non fa venir meno la portata innovatrice dei meccanismi che dalla *golden share* passano alla *golden power*. Seppur, a prima vista, la matrice dei poteri speciali è, per tipologia e contenuti, sovrapponibile nella nuova e previgente disciplina, l'ambito soggettivo delle prerogative statuali di *golden power* e le condizioni per il loro esercizio si discostano significativamente: i poteri speciali abbandonano l'originaria funzione di sorveglianza attiva sulle attività strategiche nel momento della transizione dal controllo pubblico a quello privato e riflettono un nuovo paradigma espressione di una disciplina regolatoria nei settori dell'economia ritenuti strategici. In dottrina, F. BASSAN, *Dalla golden share alla golden power: il cambio di paradigma europeo nell'intervento dello Stato nell'economia*, in *Studi sull'integrazione economica*,

Va detto che nella sua prima formulazione tra i settori strategici indicati dal legislatore italiano non veniva ricompreso quello agroalimentare che, come si avrà modo di osservare, troverà il suo spazio (prima) nella disciplina europea e (successivamente) a livello nazionale anche attraverso la decretazione di urgenza durante la crisi pandemica. Cionondimeno risulta opportuno completare il quadro dell'analisi dei poteri del Governo che incidono sulla circolazione del capitale delle società italiane attive nel settore della sicurezza e della difesa nazionale attraverso le regole sostanziali e processuali contenute nel citato d.l. n. 21 del 2012. Ciò, in quanto tale norma rappresenta la disciplina di base a cui si riconducono le successive fonti che hanno implementato la disciplina di riferimento e ampliato l'ambito di applicazione.

Brevemente, la legislazione italiana in materia – che risente di quella statunitense⁸ – ha esteso l'ambito di applicazione a tutte le imprese, non solo quelle oggetto di privatizzazione, purché operanti in settori c.d. “strategici”; ha spostato il potere da una dimensione privatistica (del possesso dei titoli speciali da parte dello Stato) a una pubblicistica, vincolata agli atti autoritativi; ha previsto l'individuazione specifica degli *asset* strategici in presenza dei quali possono applicarsi i cc.dd. “poteri speciali”, altrimenti detti *Golden Powers*. Attraverso queste nuove linee direttrici si attua quel

2014, 78; M. LAMANDINI, *Golden share e libera circolazione dei capitali in Europa e in Italia*, in *Il Foro Amm.*, 2016, I, p. 687; A. SACCO GINEVRI, *I Golden power dello Stato nei settori strategici dell'economia*, in *Federalismi*, 2016; G. SCARCHILLO, *Privatizzazioni e settori strategici*, Torino, 2018, p. 222 ss.

⁸ La disciplina interna replica, sostanzialmente, il modello statunitense affinato nel corso di oltre quarant'anni di esperienza applicativa. Sebbene l'ordinamento giuridico americano sia tendenzialmente privo di ostacoli o restrizioni alla libertà di iniziativa economica, ciò non significa che negli Stati Uniti vi sia piena libertà di investimenti esteri diretti in settori strategici; al contrario, è previsto un sistema di controllo a presidio della sicurezza nazionale sviluppatosi ben prima che in Europa. Attualmente il quadro dei poteri speciali nasce con l'approvazione del *Defense Production Act* del 1950, che attribuiva al presidente «*executive authority (...) to control national economic policy in the interest of national defenses*». Su tale esperienza si è inserito il *Committee on Foreign Investment in the United States*, istituito nel 1975 sotto la presidenza Ford con il compito di assistere il presidente nel monitoraggio dell'impatto degli investimenti esteri. L'attuale disciplina, frutto dei successivi interventi legislativi, l'ultimo dei quali è rappresentato dal *Foreign Investment Risk Review Act* del 13 agosto 2018, resta incentrata sulle funzioni del *Committee*, quale autorità amministrativa a cui compete l'analisi delle operazioni societarie suscettibili di incidere su temi di sicurezza nazionale e la decisione se (a) concedere il nullaosta all'operazione, (b) condizionarla all'adozione di misure per mitigare i rischi alla sicurezza nazionale, (c) rimettere ogni decisione alla determinazione presidenziale, oppure (d) proporre il divieto o la sospensione dell'operazione. Cfr. DEPARTMENT OF THE TREASURY – OFFICE OF INVESTMENT SECURITY, *Guidance Concerning the national Security Review Conducted by the Committee on Foreign Investment in the United States*, in *Federal Register*/vol. 73, 2008, 74568, par. II.B.

passaggio, auspicato anche dalla Corte di giustizia, da un sistema prettamente soggettivo (quale era quello previgente) ad uno oggettivo. In altri termini, l'attribuzione dei poteri speciali allo Stato non determina un ruolo di *governance*, quanto piuttosto contribuisce a garantire il rispetto sostanziale di parametri fissati dalla legge all'interno di operazioni concernenti settori di rilevanza strategica in cui risultano coinvolte tanto le imprese pubbliche, quanto quelle private⁹.

L'applicazione dei poteri speciali non determina, in termini assoluti, un divieto alla cessione delle partecipazioni a favore di investitori esteri, ma determina, per i settori ritenuti per legge *strategici*, la necessità di ottenere una preventiva autorizzazione da parte del Governo all'esito di una procedura dettata da termini e adempimenti amministrativi con il coinvolgimento di entrambe le parti contraenti (*i.e.* investitore e imprenditore). La notifica deve essere presentata da parte di chi acquisisce una partecipazione in imprese che svolgono le attività di rilevanza strategica alla Presidenza del Consiglio dei ministri nel termine di dieci giorni dal perfezionamento dell'acquisto, ovvero, come avviene più di frequente, dalla sottoscrizione di un negozio traslativo condizionato all'ottenimento della delibera¹⁰. Nei quindici giorni successivi la società acquisita può anch'essa presentare memorie o documenti alla Presidenza del Consiglio dei ministri¹¹.

Maggiormente problematica è invece l'individuazione delle operazioni soggette ad obbligo di notifica, posto che la norma non definisce, né circoscrive in alcun modo, l'operazione economica soggetta alla procedura. È

⁹ Si avverte la tendenza evolutiva dei poteri speciali improntata ad un progressivo abbandono della funzione di congegno propedeutico alla privatizzazione sostanziale delle imprese un tempo pubbliche per divenire, ad oggi, strumenti di vigilanza esterna in grado di influenzare gli assetti proprietari e l'operatività di tutte le imprese operanti nei settori strategici ogni qual volta gli interessi pubblici (qualificati dalla legge come essenziali) siano messi a repentaglio. Così A. SACCO GINEVRI, *Golden power e funzionamento delle imprese strategiche*, in G. NAPOLITANO (a cura di) *Foreign Direct Investment Screening. Il controllo sugli investimenti esteri diretti*, Bologna, 2019, pp. 158-159. In argomento, *ex multis*, B. LIBONATI, *La faticosa "accelerazione" delle privatizzazioni*, in *Giur. comm.*, 1995, p. 20; F. GASPARRI, *Libertà di circolazione dei capitali, privatizzazioni e controlli pubblici*, Torino, 2015, p. 27 ss.; A. SACCO GINEVRI F.M. SBARBARO, *La transizione della golden share nelle società privatizzate ai poteri speciali dello Stato nei settori strategici: spunti per una ricerca*, in *Le Nuove legg. civ. comm.*, 2013, p. 109 ss.

¹⁰ Sul piano documentale, la richiesta deve essere corredata con il progetto industriale perseguito con l'acquisizione con il relativo piano finanziario e una descrizione generale del progetto di acquisizione e dei suoi effetti, nonché le informazioni dettagliate sull'acquirente e sul suo ambito di operatività, oltre tutte le informazioni idonee a consentire le valutazioni da parte dell'ufficio preposto (art. 5, comma 2°, lett. b, d.P.R. n. 35 del 2014).

¹¹ Cfr. art. 4, d.P.R. n. 35 del 2014.

difficile stabilire se l'ambiguità del testo sia frutto di una volontà consapevole, oppure se dipenda da una difficoltà oggettiva di approntare regole di dettaglio in una materia così tecnica. Mancano, allo stesso modo, previsioni dettagliate che consentano di individuare con precisione l'effettivo perimetro dell'obbligo di notifica, se non nei limiti di quanto previsto dall'art. 1 in presenza di acquisizioni che, in funzione del livello di partecipazione al capitale con diritto di voto o comunque connessi diritti amministrativi, siano in grado di mettere a rischio gli interessi essenziali della difesa e della sicurezza nazionale¹². La delibera governativa deve essere assunta nel termine di sessanta giorni dalla notifica, nel mentre, i diritti di voto e tutti i diritti diversi da quelli patrimoniali connessi alle «azioni che rappresentano la partecipazione rilevante» restano sospesi e le delibere societarie eventualmente adottate con il voto determinante di tali azioni sono da considerarsi nulle. All'esito dell'istruttoria, il Ministero responsabile formula alla Presidenza del Consiglio dei ministri una proposta di esercizio dei poteri speciali – che deve necessariamente basarsi su una concreta «minaccia di grave pregiudizio per gli interessi essenziali della difesa e della sicurezza nazionale» (art. 1, comma 1°, d.l. n. 21 del 2012)¹³ – ovvero indica le motivazioni per le quali non ne ritiene necessaria l'attivazione. Pertanto, il Presidente del Consiglio dei ministri provvede (nel primo caso) all'esercizio dei poteri speciali e ne dà immediata comunicazione al soggetto notificante e alle competenti Commissioni parlamentari, opponendosi all'acquisto di tali partecipazioni nel capitale della società italiana; altrimenti, viene comunicata al soggetto notificante la decisione di non voler esercitare i poteri speciali.

La norma si completa con le sanzioni amministrative in caso di omessa notifica o di inadempimento alle prescrizioni anzidette, tutt'altro che con-

¹² Sono questi, non solo le azioni ordinarie, ma tutti gli strumenti finanziari che consentono al loro titolare di avere voce in capitolo sulla gestione della società (pertanto anche strumenti finanziari partecipativi emessi ai sensi dell'art. 2346, comma 6°, cod. civ.), per citare anche la disciplina dei derivati e delle partecipazioni di società quotate. Sul punto, A. TRISCORNIA, *Golden power: un difficile connubio tra alta amministrazione e diritto societario*, in *Riv. delle soc.*, 2019, pp. 753-756.

¹³ Giova rilevare che condizione necessaria per l'esercizio dei poteri speciali è, in ogni caso, il nesso logico tra il grave pregiudizio per gli interessi essenziali della difesa nazionale e la potenziale influenza che il soggetto notificante potrebbe acquisire all'interno della società in funzione della partecipazione acquisita. In presenza di una effettiva minaccia la valutazione del Governo è dotata di ampia discrezionalità e diviene binaria: il pregiudizio è ostativo, nel qual caso il Presidente del Consiglio è legittimo a porre il veto all'acquisto, ovvero, il Governo, pur ravvisando il pregiudizio, giudica di poterlo gestire attraverso l'imposizione di condizioni e prescrizioni all'acquirente (art. 1, comma 1°, lett. a, d.l. n. 21 del 2012).

tenute, a dimostrazione dell'interesse del legislatore a che tali procedure vengano scrupolosamente rispettate.

Da tali brevi richiami è possibile notare come si sia in presenza di una disciplina scarna e generica, che pone numerosi interrogativi a livello interpretativo, caratterizzata da una ampia discrezionalità del Governo, che pur deve agire nel rispetto dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza, e da un potere decisorio estremamente incisivo sull'autonomia negoziale; tuttavia, la prassi applicativa, anche al fine di evitare l'eventuale sanzione amministrativa, ha visto il susseguirsi di notifiche in tutti i settori ritenuti strategici rimettendo la decisione dell'operazione economica anche in ipotesi di trasferimento del controllo a soggetti intra UE.

3. L'equilibrio sistematico definitosi con la disciplina del d.l. n. 21 del 2012 manifesta una scelta di fondo del legislatore italiano volta a perseguire la protezione degli interessi generali nei settori economici strategici senza distinzione tra impresa pubblica e privata, purché l'ingerenza governativa sia giustificata, in concreto, da circostanze in cui siano gravemente e oggettivamente minacciati gli interessi vitali dello Stato che, in quanto tali, sono ritenuti prevalenti rispetto alla libertà di iniziativa economica privata. La disciplina si è negli anni arricchita non soltanto sul piano sostanziale o procedurale, quanto piuttosto con riferimento ai settori ricompresi nella disciplina anche a fronte dell'entrata in vigore del reg. (UE) 2019/452 del 19 marzo 2019 che ha istituito un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione¹⁴.

Dunque, in ragione di un sistema diversificatosi eccessivamente a livello della normativa degli Stati membri, il legislatore europeo è stato portato a istituire un quadro disciplinare comune nella prospettiva di armonizzare i poteri di controllo degli Stati membri e prevedere un meccanismo di cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione con riguardo agli investimenti esteri diretti che possano incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico. In tal modo, il reg. (UE) 2019/452, pur prevedendo una discipli-

¹⁴ Se questi inizialmente riguardavano i settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni, (d.P.R. 25 marzo 2014, 85, successivamente abrogato dal d.P.C.M. 23 dicembre 2020, n. 180), vengono ricompresi dal d.R.R. 18 dicembre 2020, n. 179, in attuazione del reg. (UE) 2019/452, i beni e i rapporti nel settore dell'acqua (art. 4), della salute (art. 5), informazione di dati sensibili (art. 6), del settore finanziario, creditizio e assicurativo (art. 8), intelligenza artificiale della robotica, dei semiconduttori, della cybersicurezza, delle nanotecnologie e delle biotecnologie (art. 9), delle tecnologie aerospaziali non militari (art. 10), degli approvvigionamenti di fattori produttivi nel settore agroalimentare (art. 11).

na comune a livello europeo, riconosce, in via di principio, la competenza esclusiva degli Stati membri per la sicurezza nazionale ai sensi dell'art. 4, par. 2, TUE, e quindi ciascun Stato membro rimane libero di istituire un meccanismo di controllo a livello nazionale (art. 1). Si tratta di una disciplina che persegue, come detto, una armonizzazione del quadro normativo attraverso prescrizioni amministrative e orientamenti di applicazione volti a definire i termini, le condizioni e le procedure per valutare, esaminare, autorizzare, sottoporre a condizioni, vietare o liquidare gli investimenti esteri diretti per motivi di sicurezza o di ordine pubblico.

Il nostro Paese, che – come osservato – aveva una sua disciplina interna anteriore all'entrata in vigore del reg. (UE) 2019/452 è stata chiamata ad adeguare la propria legislazione con quella europea che, come anticipato, si discosta sotto alcuni profili sostanziali e presenta un ambito di applicazione maggiormente ampio ricomprendendo anche la *sicurezza alimentare* tra i *fattori* che possono incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico¹⁵. Inoltre, il regolamento disciplina esclusivamente gli investimenti da parte di soggetti esterni all'Unione europea, mentre la disciplina interna prevede lo scrutinio anche per le partecipazioni rilevanti acquisite da operatori provenienti da uno Stato membro dell'Unione. Ciò non si pone automaticamente in contrasto con il diritto europeo in ragione della riserva di cui all'art. 1, par. 2, del regolamento; tuttavia, non significa neppure che l'esercizio in concreto dei poteri speciali sia sempre legittimo. Anzi, come osservato in dottrina, lo scrutinio di proporzionalità, in questi casi, deve essere particolarmente rigoroso e potrebbe rendere inevitabile un dialogo tra le corti nazionali ed europee¹⁶.

Nonostante gli sviluppi più recenti che hanno portato ad ampliare la sfera di azione della normativa interna, giova osservare che il regolamento fornisce un contesto più puntuale e ampio¹⁷ attraverso una lista di *fattori* che possono essere presi in considerazione dagli Stati membri (e dalla Commissione) al fine di stabilire se un investimento diretto possa compromettere la sicurezza e l'ordine pubblico (art. 4). Si tratta di una tipizzazione (di tali *fattori*), da considerarsi in ogni caso come non esaustiva¹⁸, ricondu-

¹⁵ Sul punto v. *infra*.

¹⁶ Così G. NAPOLITANO, *I golden powers italiani alla prova del Regolamento europeo in Europa e in Italia*, in G. NAPOLITANO (a cura di) *Foreign Direct Investment Screening. Il controllo sugli investimenti esteri diretti*, Bologna, 2019, pp. 123-125.

¹⁷ Cfr. *considerando* 9 ove si fa riferimento da una ampia gamma di investimenti che stabiliscono o mantengono legami durevoli e diretti tra investitori e Paesi terzi.

¹⁸ Cfr. *considerando* 12.

cibili principalmente a infrastrutture critiche, tecnologie critiche, sicurezza dell'approvvigionamento dei fattori produttivi critici. Se i primi due contesti di riferimento riguardano ambiti sostanzialmente ricoperti dalla disciplina interna, che hanno portato il legislatore interno ad integrare la disciplina sulla base del regolamento¹⁹, il riferimento agli approvvigionamenti rappresenta un elemento di novità che la norma declina, in una logica di maggiore puntualizzazione, con riguardo all'energia e alle materie prime, nonché alla *sicurezza alimentare*.

A tal proposito, il legislatore italiano ha recepito l'art. 4 sia con riguardo ai poteri speciali nel settore della difesa e della sicurezza nazionale (art. 1, comma 3-*bis*, d.l. n. 21 del 2012), sia con riguardo ai poteri speciali relativi agli assetti strategici nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni (art. 2, comma 5-*bis*, d.l. n. 21 del 2012)²⁰. Inoltre, il d.l. n. 21 del 2012, come integrato dall'art. 15, comma 1°, d.l. n. 23 del 2020, che ha modificato l'art. 4-*bis*, comma 3, d.l. 21 settembre 2019, n. 105, convertito con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 133, ha esteso l'ambito di applicazione ai settori di cui all'art. 4, par. 1, reg. (UE) 2019/452 comprendendo in tal modo anche la *sicurezza alimentare*. A ciò si aggiunga che, in attuazione dell'art. 2, comma 1-*ter*, d.l. 21/2012, l'elenco è stato ulteriormente integrato attraverso il decreto attuativo del citato art. 2, comma 1-*ter*, d.l. n. 21 del 2012, con l'intento di individuare i *beni* e i *rapporti* di rilevanza strategica per l'interesse nazionale, ulteriori rispetto a quelli indicati dal d.l. n. 21 del 2012, nei settori previsti dall'art. 4, par. 1, reg. (UE) 2019/452, menzionando in tal modo «le attività economiche di rilevanza strategica e l'approvvigionamento dei fattori produttivi critici della filiera agroalimentare»²¹. Una disciplina la cui evoluzione è stata distinta per la sua funzione positiva esplicitandosi in interventi di “protezione” del mercato e realizzata attraverso la previsione di aree di intervento volutamente ampie, ancorché riferite a obiettivi precisi, in modo da poter ricomprendere,

¹⁹ Così il d.l. 21 settembre 2019, n. 105 convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 133.

²⁰ Sebbene l'esatta individuazione dei fattori venga demandata a uno o più regolamenti, non ancora adottati, occorre osservare come i nuovi settori introdotti in Italia corrispondano perfettamente alla lista contenuta nella prima bozza del testo elaborato dalla Commissione, assai meno estesa di quella attualmente prevista dal regolamento. Tanto è vero che non sono citati settori di particolare rilevanza, aggiunti solo successivamente dal Consiglio e dal Parlamento europeo. La norma italiana, infatti, tralascia acqua, salute, nanotecnologie, biotecnologie, sicurezza alimentare, media e investimenti in terreni e immobili necessari all'utilizzo di infrastrutture critiche.

²¹ Cfr. art. 11, d.P.C.M. 18 dicembre 2020, n. 179.

attraverso una interpretazione estensiva, quante più situazioni distinte tra loro²². Tuttavia, sul piano dell'ermeneutica giova puntualizzare che l'elenco dei *fattori* che possono essere presi in considerazione da parte degli Stati membri ai sensi dell'art. 4 non si basano su "materie" riconducibili a contesti disciplinari unitari, quanto piuttosto ad obbiettivi da salvaguardare in diversi contesti del mercato all'interno dei quali orientare l'esercizio della discrezionalità da parte del potere statale²³.

Al susseguirsi di questi interventi normativi non hanno fatto seguito delle linee guida da parte delle Istituzioni lasciando in tal modo non pochi dubbi interpretativi. Emblematico è il riferimento dell'art. 4 alla sicurezza alimentare, nel contesto anzidetto, che, seppur chiaramente volto a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari anche a favore della filiera agroalimentare, presenta alcuni interrogativi sulla concreta applicazione della norma nel contesto di un mercato estremamente ampio e che coinvolge imprese, agricole e commerciali, dimensionalmente assai diverse tra loro. Invero, se la *food security* rappresenta un obbiettivo particolarmente sensibile per l'Unione europea in generale, e per l'Italia in particolare, non si comprende quali possano essere gli ambiti da tutelare di fronte agli investimenti esteri (ad esempio, i fattori della produzione, la terra, le materie prime, oppure la tecnologia strumentale all'attività produttiva, le biotecnologie di proprietà di singole imprese). Peraltro, non può non osservarsi come l'estensione dei settori oggetto di scrutinio imposta dal diritto europeo pone inevitabilmente l'ulteriore problema di trovare un adeguato rapporto con la regolamentazione di settore.

4. La crisi pandemica ha inciso sulla disciplina della *Golden Power* e portato il legislatore a prevedere il potenziamento delle prerogative governative per impedire acquisti predatori di attività strategiche da parte di investitori esteri favoriti dal contesto storico segnato dal Covid-19 che, in diversi settori, ha visto una drastica diminuzione dei valori aziendali. Si tratta di interventi normativi, susseguitisi in un tempo assai ristretto, frutto

²² Così M. RESCIGNO, *Il nuovo regolamento UE 2019/452 sul controllo sugli investimenti esteri diretti: integrazione dei mercati, sistemi nazionali e ruolo dell'Europa*, in *Giur. comm.*, 2020, p. 847.

²³ Su un diverso piano si pone l'individuazione da parte del regolamento dei "fattori aggiuntivi", di cui all'art. 4, par. 2, che dovrebbero essere presi in considerazione in sede di controllo. In questo caso si esce dalla logica dei settori o delle materie per fissare alcuni criteri attraverso cui orientare l'esercizio della discrezionalità. Sul punto, G. NAPOLITANO, *op. ult. cit.*, p. 128.

di una decretazione emergenziale, e attuati per lo più attraverso fonti secondarie. In particolare, per un verso, queste si caratterizzano per una durata coincidente con il periodo emergenziale²⁴ e, sul piano sostanziale, sono transitoriamente assoggettate ai vincoli ai trasferimenti partecipativi anche le acquisizioni del controllo societario da parte di investitori esteri europei (e non più solo extra-UE) e l'assunzione di partecipazioni pari o superiori al dieci per cento del capitale da parte di acquirenti non europei (quando il valore complessivo dell'investimento sia pari o superiore a un milione di euro). Per altro verso, sono temporaneamente ricomprese nei vincoli anche le delibere, gli atti o le operazioni adottati da imprese che detengono beni e rapporti nei settori indicati dal d.P.C.M. 18 dicembre 2020, n. 179 di implementazione dell'art. 4 del reg. (UE) 2019/452 – che ricomprende all'art. 11 anche *l'approvvigionamento di fattori produttivi critici della filiera agroalimentare*²⁵ – che abbiano per effetto modifiche della titolarità, dal controllo o della disponibilità di detti attivi o il cambiamento della loro destinazione, anche in favore di un soggetto europeo.

Si verifica in tal modo un considerevole ampliamento delle aree ritenute strategiche in diversi comparti del mercato, tra cui quello creditizio e assicurativo, ma anche quello siderurgico oltre che al citato settore agroalimentare; mentre sul piano procedurale, l'art. 16 d.l. 8 aprile 2020, 23 (c.d. "Decreto cura Italia") ha introdotto la possibilità che i poteri speciali siano esercitati d'ufficio dal Governo, anche in presenza degli obblighi di notifica previsti dal d.l. 21/2012 in tutti i settori rilevanti, e questi non siano stati adempiuti. In particolare, in sede di conversione del citato decreto legge è stato previsto l'art. 17, comma 1-*bis*, il quale dispone che fino al 31 dicembre 2020, per i settori agroalimentare e siderurgico le disposizioni degli artt. 15 e 16 si applicano anche per perseguire l'ulteriore finalità della tutela del mantenimento dei livelli occupazionali e della produttività nel territorio nazionale.

Giova rilevare come tali interventi normativi, seppur riferiti alla disciplina in materia di *golden power* che, come detto, presentano una fisionomia

²⁴ Gli artt. 15 e 16 d.l. 8 aprile 2020, n. 23 (c.d. "Decreto cura Italia") ha esteso fino al 30 giugno 2021 le fattispecie in cui i *golden powers* sono esercitabili. Tale data rappresenta la conclusione (ad oggi prevista) della congiura emergenziale collegata alla crisi del Covid-19 a cui la norma riferisce.

²⁵ Ai sensi dell'art. 9, l'ombrello protettivo dello Stato si estenderà, inoltre, alle «biotecnologie», alle tecnologie per l'agricoltura di precisione, ai sensi dell'art. 11 al "Sistema informativo agricolo nazionale" e al "Sistema dei controlli agroalimentari" anche a fini di sicurezza alimentare.

unitaria, rifletta la matrice emergenziale le cui previsioni talvolta superano i confini della stessa disciplina. Invero, questi sono finalizzati a proteggere i mercati interni in un contesto economico (e sociale) particolarmente complesso e agevolato dalla crisi finanziaria.

Le modifiche apportate dal d.l. 8 aprile 2020, 23 (c.d. “Decreto cura Italia”) sono assolutamente in linea con l’esperienza di altri Stati membri e con le raccomandazioni della Commissione europea²⁶ e volte, come detto, a creare un regime generalizzato di protezione dei mercati rilevanti per il Paese per preservare la stabilità finanziaria del Paese messa in pericolo dalla grave emergenza sanitaria pur eccedendo la *ratio legis* della disciplina dettata dal d.l. n. 21 del 2012²⁷. In altri termini, in un contesto segnato dalla crisi pandemica la sicurezza e l’ordine pubblico vengono perseguiti anche attraverso lo strumento della *golden power*. Si assiste, infatti, alla definizione di un “regime di protezione dei mercati nazionali” attraverso una mera riconduzione dei settori economici, all’uopo qualificati come strategici, alla disciplina del d.l. n. 21 del 2012. Tuttavia, va evidenziato che i *Golden Powers* mirano a tutelare interessi pubblici non perfettamente coincidenti con quelli protetti, in ambito settoriale, dalla normativa emergenziale, come dimostrato dal fatto che i poteri governativi consentono allo Stato di prescrivere l’adozione dei poteri speciali a condizioni precise che rinvergono la loro fonte in norme primarie e non attraverso fonti secondarie e previsioni generali e ad ampio spettro.

A tale proposito, merita osservare che la decretazione emergenziale deve essere considerata in funzione di un obiettivo che non coincide sempre con quello di regolamentare il mercato, e in particolare la sicurezza di un Paese attraverso le aree di interesse strategico, quanto piuttosto la definizione di un regime di protezione fine a sé stesso per tutelare le imprese da acquisizioni ostili, nel contesto della crisi pandemica. In altri termini, attraverso la disciplina in esame, il legislatore amplia il livello di protezione a tutela delle imprese, ma allo stesso tempo si propone di salvaguardare i posti di lavoro e l’economia del Paese nella prospettiva di garantire la ripre-

²⁶ Cfr. Comunicazione della Commissione del 23 marzo 2020, *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza del COVID-19* (2020/C 91 I/01), ove si puntualizza che «gli Stati membri devono essere vigili e utilizzare tutti gli strumenti disponibili a livello nazionale e unionale per evitare che l’attuale crisi determini una perdita di risorse e tecnologie critiche».

²⁷ Non vi è dubbio che in questa circostanza lo Stato si ponga quale custode degli interessi vitali del Paese. In argomento A. SACCO GINEVRI, *I Golden power fra Stato e mercato ai tempi del Covid-19*, in *Giur. comm.*, 2021, p. 284.

sa economica al termine della pandemia. Non a caso si tratta di una protezione riconosciuta a determinati settori per un determinato arco temporale che coincide con la conclusione della crisi emergenziale. In tal senso, come si avrà modo di osservare, sul piano ermeneutico, la disciplina emergenziale rappresenta nell'evoluzione della normativa sui poteri speciali una sorta di parentesi storica che l'interprete deve osservare nel contesto storico e geo-economico dettato dalla crisi pandemica. Ciò in quanto gli strumenti funzionali a proteggere le imprese dagli investimenti esteri sono rappresentati, in primo luogo, dagli interventi strutturali al settore economico e da interventi legislativi capaci di garantire una maggiore crescita delle imprese attraverso una strategia economica di lungo periodo.

5. Sul piano ermeneutico risulta particolarmente importante l'individuazione dei settori di applicazione della disciplina in esame. Obiettivo particolarmente arduo per la sovrapposizione della disciplina interna con quella europea e dalla più recente decretazione emergenziale.

Ora, tralasciando quest'ultima previsione in quanto temporalmente limitata, e (auspicabilmente) prossima alla sua data di scadenza, va detto che la *sicurezza alimentare* rientra a pieno titolo nell'ambito dei settori nei quali viene attribuito all'autorità governativa il potere di controllo sugli investimenti esteri diretti²⁸. Nel tentativo di comprendere la portata della norma, va rammentato che il legislatore, europeo ed interno, ha prodotto un elenco che non corrisponde a materie o ad ambiti normativi ben definiti; pertanto, per comprendere l'ambito di riferimento occorre procedere attraverso una interpretazione teleologica della disciplina di riferimento per verificare se si vogliono sottoporre allo scrutinio governativo tutti gli investimenti esteri nelle imprese che operano nella *food industry*, oppure se è il caso di limi-

²⁸ Per il recepimento dell'art. 4 del reg. (UE) 2019/452 con riferimento agli specifici settori nei quali viene attribuito all'autorità governativa il potere di controllo sugli investimenti esteri diretti che ha apportato la modifica al d.l. n. 21 del 2012, come integrato dall'art. 15, comma 1°, d.l. n. 23 del 2020 che ha modificato l'art. 4 *bis*, comma 3, d.l. 21 settembre 2019, n. 105, convertito con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 133, e ha esteso l'ambito di applicazione ai settori di cui all'art. 4, par. 1, reg. (UE) 2019/452 comprendendo in tal modo anche la sicurezza alimentare. Inoltre, come già osservato, in attuazione dell'art. 2, comma 1 *ter*, d.l. n. 21 del 2012, l'elenco dei settori è stato ulteriormente integrato attraverso il decreto attuativo del citato art. 2, comma 1-*ter*, d.l. n. 21 del 2012, volto ad individuare i beni e i rapporti di rilevanza strategica per l'interesse nazionale ulteriori rispetto a quelli indicati dal d.l. n. 21 del 2012 nei settori previsti dall'art. 4, par. 1, reg. (UE) 2019/452, menzionando «le attività economiche di rilevanza strategica e l'approvvigionamento dei fattori produttivi critici della filiera agroalimentare» ai sensi dell'art. 11, d.P.C.M. 18 dicembre 2020, n. 179.

tare e circoscrivere l'area di ingerenza a determinate strutture e beni. La questione presenta – ed è bene rimarcarlo – una complessità di base dettata dalla volontà del legislatore di impiegare formule volutamente ampie e generiche in modo da concedere un maggiore spazio di azione ai fini dell'integrazione dei fattori di valutazione e del procedimento amministrativo di controllo.

Il reg. (UE) 2019/452 presenta una tipizzazione dei settori volto principalmente a orientare la discrezionalità dei legislatori e dei governi nazionali con l'obiettivo di armonizzare il più possibile l'ambito oggettivo di applicazione dei meccanismi di controllo, sia nel disegno normativo che nella prassi attuativa²⁹. Un obiettivo che il legislatore italiano ha perseguito adeguando la norma originaria del d.l. n. 21 del 2012 attraverso un mero richiamo dell'elenco dell'art. 4 del regolamento e, in un secondo momento, mediante l'ulteriore previsione individuata dal decreto attuativo che dettaglia l'ambito di intervento ai *beni* e ai *rapporti* in tema di *approvvigionamento dei fattori produttivi critici della filiera agroalimentare*. Da ciò deriva l'interesse a proteggere le fonti di approvvigionamento in funzione della *food security*, che si può evincere chiaramente coordinando l'art. 1-*bis*, comma 1-*ter*, n. 21 del 2012, con l'art. 4, reg. (UE) 2019/452. Invero, il pregiudizio alla sicurezza o all'ordine pubblico a livello nazionale è direttamente collegato all'approvvigionamento alimentare e, per perseguire tale obiettivo, devono necessariamente essere protetti i fattori produttivi³⁰.

Pur nel silenzio della norma, e nell'assenza di una individuazione oggettiva dei singoli fattori produttivi destinatari della protezione³¹, complice anche la perdurante volontà di considerare ambiti quanto più vaghi e generici, si crede di poter circoscrivere l'area di riferimento del settore agroalimentare coordinando il d.l. n. 21 del 2012, come integrato attraverso il richiamo dei fattori elencati all'art. 4 reg. (UE) 2019/452 e l'art. 11 del

²⁹ Così G. NAPOLITANO, *I golden powers italiani alla prova del Regolamento europeo in Europa e in Italia*, cit., p. 127.

³⁰ La stessa esperienza più recente ha sottoposto al vaglio del Governo l'acquisizione di imprese operanti nel settore della bio-ingegneria applicabile agli ortaggi, della chimica operante nel settore agroindustriale, o di aziende nel settore del caffè e delle bevande analcoliche (tutte con decisione da parte del Governo di non applicabilità della disciplina). Per contro, il ricorso ai poteri speciali nel settore agroalimentare si è verificato in altrettante circostanze, assai diverse tra loro, quale la cessione delle quote della società titolare della produzione di semi locali a favore di un soggetto extra-UE, oppure di aziende titolari di particolari tecnologie o altre che operano nella fornitura di materie prime.

³¹ L'art. 11, d.P.C.M. 18 dicembre 2020, n. 179, non spicca per chiarezza riconducendo al medesimo elenco situazioni assai diverse (tra cui le materie prime, fattori produttivi utilizzati in ambito siderurgico, e nella filiera agroalimentare).

d.P.C.M. n. 179/2020 a tutte quelle realtà la cui attività imprenditoriale è necessariamente collegata alla produzione di prodotti agricoli e all'industria di trasformazione, posto che si fa espresso riferimento ai fattori produttivi critici della filiera agroalimentare. In altri termini, ai fini della disciplina della *golden power* il riferimento normativo alla *sicurezza alimentare*, da intendersi necessariamente come *food security*, prospetta la questione in termini di obiettivo da salvaguardare attraverso le attività economiche che garantiscono, attraverso i propri *beni* e i propri rapporti (ossia, le relazioni commerciali), l'approvvigionamento di fattori produttivi e il funzionamento della filiera agroalimentare nei suoi diversi momenti.

La norma non comprende soglie dimensionali o di fatturato e si applica a tutte le realtà che operano nella filiera attraverso interventi di protezione a tutela della *sicurezza alimentare* da perseguire tramite il suo tessuto imprenditoriale e le sue risorse. Sul piano applicativo la norma riesce in tal modo a comprendere una moltitudine di situazioni distinte, tutte riconducibili al settore agroalimentare, che restano sottoposte al giudizio ampiamente discrezionale del Governo sul grave pregiudizio alla sicurezza nazionale. Un pregiudizio che può essere causato ad aziende, agricole o commerciali, dimensionalmente diverse, che ricoprono un ruolo centrale nel sistema agroalimentare e nell'approvvigionamento di una specifica filiera. Considerazioni queste che assumono particolare rilievo ove si considerino le condizioni del settore agricolo nel nostro Paese, tradizionalmente a debito di materie prime agricole per la modesta estensione di territori coltivabili proficuamente e, allo stesso tempo, caratterizzata da una forte propensione all'esportazione di prodotti alimentari, complice l'alta qualità delle produzioni agricole e della trasformazione industriale³².

Si prende atto in questo modo di un collegamento funzionale nel contesto della disciplina in esame tra la *sicurezza alimentare* e l'ordine pubblico di un Paese da perseguire attraverso la salvaguardia dei suoi fattori produttivi, necessari a garantire gli approvvigionamenti di materie prime alla filiera agroalimentare. La questione si collega al dibattito dottrinale sul *right to food* e alla sua stretta relazione con la *food sovereignty*: invero, la fruibilità di alimenti in una quantità e qualità sufficiente, e l'accessibilità a siffatti alimenti in termini sostenibili e in armonia con il godimento degli altri diritti umani, porta a valorizzare l'attuazione degli strumenti per proteggere il *right to food* anche impedendo a soggetti privati di poter limitare l'accesso

³² Così L. COSTATO, *La politica agricola dell'Unione europea dopo il Covid-19*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, pp. 691-693.

ai fattori produttivi di un Paese o alle risorse naturali in grado di fornire alimenti³³. Come osservato, la struttura giuridica a cui risponde il *right to food* con la *food sovereignty* è rappresentato a livello europeo da una politica agricola capace di valorizzare la dimensione locale e il suo sistema produttivo³⁴. A ben vedere, il riferimento alla *sicurezza alimentare* è finalizzato a perseguire l'obiettivo finale di garantire un cibo sufficiente per l'intera popolazione, come peraltro indicato dall'art. 39 del TFUE che segnala tra gli obiettivi della politica agricola dell'Unione anche la garanzia degli approvvigionamenti, ma più in particolare intende proteggere, in considerazione del fine indicato, la struttura produttiva che è alla base dell'approvvigionamento dei fattori produttivi necessari per la relativa filiera agroalimentare.

6. Il collegamento tra le regole sul controllo degli investimenti esteri diretti e la tutela del patrimonio fondiario³⁵, pubblico e privato, impiegato in agricoltura non si coglie dal d.l. n. 21 del 2012. Le relative fonti europee e interne non indicano il bene terra quale fattore che possa incidere sulla sicurezza degli approvvigionamenti alimentari a livello nazionale. Invero, l'art. 4 del reg. (UE) 2019/452 estende la tutela alla *sicurezza dell'approvvigionamento di fattori produttivi critici*, mentre il citato art. 11 del decreto attuativo *all'approvvigionamento di fattori produttivi critici della filiera agroalimentare*.

Nel silenzio della norma, lo studioso del diritto agrario non può non rilevare il limite della disciplina se non si considera la rilevanza del bene terra ai fini della sicurezza alimentare, quale risorsa naturale limitata, in agricoltura, e quindi alla base del sistema produttivo di alimenti. Del resto, le criticità connesse alla tutela del bene terra in funzione della sicurezza degli approvvigionamenti alimentari sono state sino ad oggi per lo più cir-

³³ Così A. IANNARELLI, *Cibo e diritti. Per un'agricoltura sostenibile*, Torino, 2015, pp. 105-113, ove l'A. osserva come la direzione segnata dalla *food sovereignty* in quanto, in definitiva, partono dalla riscontrata necessità strutturale e giuridica – paradigmatica nel caso degli alimenti – di porre il mercato e le sue indubbie grandi potenzialità al servizio dell'uomo, in luogo dell'opposto orientamento, emerso nella lunga stagione della globalizzazione senza limiti, che, invocando libertà astratte, ha finito con il collocare l'uomo al servizio del mercato.

³⁴ Così A. IANNARELLI, *Cibo e diritti. Per un'agricoltura sostenibile*, cit., p. 110.

³⁵ Sul punto, la letteratura internazionale osserva da tempo questo collegamento evidenziando che *i Foreign Direct Investment in Agriculture can impair food availability at the local level* (v. C. HABERLI, *Foreign Direct Investment in Agriculture: Land Grab of Food Security Improvement?*, in T. EGER, S. OETER, S. VOIGT (ed. by), *Economic Analysis of International Law*, Tübingen, 2014, p. 284; K.Y. CORDES, A. BULMAN, *Corporate Agricultural Investment and the Right to Food: Addressing Disparate Protections and Promoting Rights-Consistent Outcomes*, UCLA J. Int'l L. & Foreign Aff. 87, 2016, p. 89).

coscritte agli studi scientifici³⁶, e alla dottrina in particolare³⁷, restando una tematica estranea agli interventi diretti del legislatore europeo ed interno.

Le implicazioni che incidono sulla riduzione di terreni suscettibili di destinazione agricola rivelano questa evidente competizione: a fronte della progressiva diminuzione dei terreni coltivati appare sempre più probabile il rischio di un'insufficiente produzione agroalimentare rispetto al fabbisogno concretizzando in tal modo un problema in termini di *food security* in quanto incide sotto il profilo dell'approvvigionamento alimentare³⁸. A ben vedere, la correlazione tra tutela della terra e *sicurezza alimentare* è rilevante ove si consideri che la completa e regolare funzione di un suolo possa essere assicurata solo a condizione di mantenere intatta la struttura, mentre ecosistemi agricoli salubri sono alla base della sicurezza alimentare, tanto con riferimento alla quantità, tanto con riguardo alla qualità delle produzioni³⁹. D'altronde non si può non considerare che la sottrazione dei terreni all'agricoltura ha una diretta ed immediata conseguenza nella diminuzione della produzione agricola e quindi nella distribuzione alimentare, determinando un problema di *food security* particolarmente rilevante soprattutto in un periodo come quello attuale caratterizzato da una forte e crescente espansione della domanda mondiale di prodotti agricoli e, a livello europeo, da una politica agricola comune le cui regole da tempo hanno abbandonato gli strumenti di programmazione della produzione, rimessa in parte alle scelte degli agricoltori, e che si caratterizzano sempre più per l'attenzione all'ambiente e alla sua protezione⁴⁰.

³⁶ Cfr. *Report FAO, Il suolo è fondamentale per la vegetazione*, 2015, reperibile su *www.fao.org* ove si rileva che il rapporto simbiotico tra suolo e vegetazione è evidente nel settore dell'agricoltura: ad esempio, la sicurezza alimentare e la nutrizione dipendono dalla salute del suolo.

³⁷ Con riferimento alla *food security*, per tutti, L. COSTATO, *Dalla food security alla food insecurity*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 3; A. IANNARELLI, *La nuova food in-security: una prima lettura sistematica*, in A. GERMANÒ e E. ROOK BASILE (a cura di) *Agricoltura e insicurezza alimentare, tra crisi della PAC e mercato globale*, Milano, 2011, p. 17. Nella medesima prospettiva si pone l'analisi economica di P. DE CASTRO, *Corsa alla terra*, Roma, 2012, p. 135.

³⁸ Così L. RUSSO, *Il consumo di suolo agricolo all'attenzione del legislatore*, in *Aestimum*, 2013, p. 165.

³⁹ Peraltro, la situazione italiana, cronicamente debitoria di materie prime agricole per la modesta estensione di territori coltivabili proficuamente, è caratterizzata da una forte propensione all'esportazione di prodotti alimentari; di conseguenza il nostro Paese ha interesse ad avere un'agricoltura, per quanto possibile, efficiente e produttiva ecologicamente. Così L. COSTATO, *La politica agricola dell'Unione europea dopo il Covid-19*, cit., p. 692.

⁴⁰ Chiaro in tal senso è l'autorevole monito di L. COSTATO, *L'agricoltura cenerentola d'Europa*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 213, ove l'A. osserva come il disaccoppiamento introdotto con la riforma della PAC del 2003, attraverso il reg. n. 1782/2003 ha determinato un

Peraltro, come autorevolmente osservato in dottrina, la compiuta e totale applicazione della libertà di mercato ai fattori fondamentali della produzione, ossia alla terra, ha innescato un processo a livello globale che, tra l'altro, per la sua pervasività, da un lato, favorisce la totale omologazione dell'agricoltura agli altri settori produttivi, dall'altro, ha comportato la perdita sostanziale della sovranità degli Stati in ordine al governo economico del proprio territorio il quale è guidato esclusivamente dalle logiche del mercato e, di fatto, eterodiretto dagli interessi forti presenti sempre di più in una realtà transazionale⁴¹. Situazione questa che acquisisce rilievo nella prospettiva del fenomeno del c.d. *land grabbing*⁴², ove la terra rappresenta una fonte inesauribile di risorse di vario genere, nonché uno strumento per la salvaguardia della biodiversità locale. La terra, nel fenomeno citato, rappresenta un veicolo per garantire una equa distribuzione dei frutti e assicurare lo sviluppo alle popolazioni locali, coinvolgendone i vari soggetti, promuovendo tra essi la cooperazione, predisponendo procedure trasparenti ed efficienti di consultazione e di divulgazione delle conoscenze.

Ciò detto, in ragione di quanto rilevato con riferimento al sistema che è alla base della produzione agricola, si crede di dover considerare ai fini della disciplina sulla *golden power*, nel contesto dei fattori produttivi critici della filiera agroalimentare, anche il bene terra, al pari delle risorse naturali in grado di fornire alimenti, in quanto strumentale a perseguire l'obiettivo della *food security*. Pertanto, nella prospettiva ora segnata dovrebbero essere sottoposte allo scrutinio del Governo gli investimenti esteri diretti che hanno ad oggetto la proprietà fondiaria, soprattutto nel caso di complessi produttivi, ovvero lotti di terra per la produzione di un determinato prodotto strategico per una filiera agroalimentare, per giungere addirittura ad ampie proprietà boschive, anch'esse indirettamente strumentali a ga-

problema di *food security* che ha causato aumento dei prezzi della spesa alimentare dei cittadini europei, e italiani in particolare.

⁴¹ Ciò a ben vedere, sia pure in forme diverse, non riguarda solo per quanto in forme drammatiche i Paesi più deboli, in particolare quelli del terzo mondo, ma anche i Paesi industrializzati e, per quel che ci riguarda, anche l'Europa. Così A. IANNARELLI, *La nuova food in-security: una prima lettura sistematica*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 599.

⁴² Ci si riferisce al "furto" a cui sono sottoposte le popolazioni locali da parte di società straniere che acquistano le loro terre e le destinano a finalità speculative privando le popolazioni locali della loro principale fonte di produzione alimentare. Per una disamina del fenomeno v., in dottrina, L. PAOLONI, *Land Grabbing e beni comuni*, in M.R. MARELLA (ed.), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012, p. 143 ss.; il tema è affrontato dall'A. anche nella prospettiva dell'uso sostenibile della terra: EAD., *L'uso sostenibile della terra*, in *Agr. Ist. Mer.*, 2011, p. 126; Ead., *La "sottrazione" delle terre coltivabili e il fenomeno del Land grabbing*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 281.

rantire la sicurezza degli approvvigionamenti dei fattori produttivi critici e prim'ancora l'ecosistema di un territorio. A sostegno di quanto osservato, giova considerare che l'Unione europea, il cui carattere originario è dato dall'essere una comunità economica, si interessa del mercato (anche) degli alimenti. Non si tratta solo di garantire, come detto, l'approvvigionamento alimentare a favore dei consumatori europei (appunto, la *food security*), ribadita nell'art. 39 TFUE, né si tratta solo di dettare regole che elevino gli indici di tutela della sanità e della sicurezza del cibo allocato sul mercato, con una logica di controllo igienico-sanitario della sua distribuzione (la *food safety*), ma anche di proteggere gli interessi di coloro che partecipano alla produzione e alla distribuzione dei beni alimentari, e quindi la lealtà dei comportamenti, la trasparenza sulle caratteristiche dei prodotti, la previsione di regole in grado di assicurare una tutela effettiva dei valori che l'attuale sistema economico non può non garantire. Su tali basi le Istituzioni europee hanno riconosciuto l'alimento quale *necessità fondamentale* e sancito che la sicurezza alimentare costituisce una sfida permanente che riguarda tutti, da cui la sua importanza al punto da essere legato alla protezione e all'esercizio dei diritti fondamentali. Come osservato, questo diritto si traduce in un «diritto ad un cibo adeguato», e allo stesso tempo igienicamente sano, che non può essere perseguito se non attraverso l'attività agricola e lo sfruttamento dei fattori produttivi, tra cui anche la terra⁴³.

7. Le considerazioni sopra esposte evidenziano la complessità di una disciplina, e al contempo il suo ruolo strategico, che i recenti eventi collegati alla crisi pandemica hanno ulteriormente messo in luce.

Un sistema, quello ora descritto, da cui emergono luci ed ombre, ma che è capace di delineare un meccanismo semplice ed efficace che affida al Governo uno strumento flessibile, dalla portata particolarmente ampia, e ancor più, una ampia discrezionalità nella valutazione in concreto del *grave pregiudizio* per gli interessi della sicurezza nazionale. Ciò riflette la tendenza, oramai in atto da qualche tempo, dell'impiego dei *poteri speciali* quali strumenti di vigilanza esterna alle imprese in grado di influenzare gli assetti proprietari e l'operatività di tutte le imprese operanti nei settori strategici ogni qual volta gli interessi essenziali siano messi a repentaglio. In estrema sintesi, la prevalenza del ruolo dello Stato rispetto a quello dei privati si esprime su un terreno pubblicistico, in ossequio alle procedure tipiche di

⁴³ Cfr. Resolution 1957 del Parlamento europeo del 3 ottobre 2013, *Food security – ma permanent challenge for us all*.

tale ambito dell'Ordinamento, e non, come in passato, sul piano dei rapporti societari. Un sistema che detta regole e procedure che coinvolgono le imprese che operano in settori specifici chiamate a cedere una sovranità decisionale a favore dello Stato ogni qual volta l'evoluzione dell'impresa possa pregiudicare interessi di rango superiore⁴⁴.

Quanto ai settori strategici, a seguito delle modifiche normative apportate al d.l. n. 21 del 2012, è stata ricompresa – non a torto – anche la *sicurezza alimentare* e i beni e i rapporti strumentali a garantire l'approvvigionamento di fattori produttivi critici della filiera agroalimentare. Sul piano interpretativo, la norma presenta diversi dubbi anche a causa della farraginosità redazionale, ma rileva un dato caratterizzante: la definizione di obiettivi precisi che coinvolgono realtà e circostanze assai diverse tra loro. Vi sono evidenti profili applicativi, specialmente per quanto riguarda il settore agroalimentare, che richiedono all'interprete uno sforzo interpretativo nella prospettiva di comprendere se ricorre l'applicazione della disciplina in funzione degli obiettivi di sicurezza nazionale previsti dal legislatore.

Emerge, da quanto riportato, la rilevanza della *sicurezza alimentare* come bene pubblico da salvaguardare attraverso gli interventi di protezione del mercato nazionale. Misure di ordine pubblico che, in funzione della tutela di un interesse superiore della comunità statale, determina limiti all'autonomia negoziale intervenendo sull'iniziativa economica e le relazioni contrattuali. Si giunge in tal modo a mettere in luce, pur nel contesto di una disciplina speciale articolata attraverso uno strumentario di matrice pubblicistica segnato da condizioni procedurali e sostanziali particolarmente articolate, un diverso profilo della *food sovereignty* da perseguire attraverso un controllo degli investimenti esteri diretti nel nostro Paese troppe volte sollecitato dagli investitori stranieri in diversi comparti produttivi, tra cui anche quello agroalimentare. Come detto, questo settore deve considerare – al di là della crisi pandemica – strategico non solo perché garantisce la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari, ma prim'ancora per la tutela delle sue risorse naturali e di un sistema economico fortemente collegato con il territorio e caratterizzato dalle sue relazioni lungo la filiera agroalimentare.

⁴⁴ Così A. SACCO GINEVRI, *I Golden power dello Stato nei settori strategici dell'economia*, cit., p. 13, che evidenzia come, con la disciplina vigente, si sia passati da uno "Stato imprenditore" a uno "Stato supervisore".

GEORG MIRIBUNG

**IL BENESSERE ANIMALE:
PROSPETTIVE DI DIRITTO COMPARATO**

ABSTRACT

Questo contributo esamina il concetto di benessere animale come viene applicato nel sistema giuridico italiano e in quelli della Germania e della Svizzera, e quindi con uno sguardo di valore comparatistico. Il punto di partenza è l'art. 13 del TFUE, che consente di far dipendere il concetto di benessere animale da quello di "animale come essere senziente". Risulta, in generale, che il significato dell'espressione "benessere animale" varia in relazione al quadro giuridico in cui essa è inserita.

Tuttavia, anche se i moderni ordinamenti giuridici tendono ad escludere, per gli animali, la natura di vere "cose", gli stessi ordinamenti non riescono a superare il limite per una concreta applicazione della regola del benessere animale, limite che è rappresentato dal fatto che gli animali sono "oggetto" del diritto di proprietà, diritto che finisce con il permettere di dare priorità agli interessi del "soggetto" (cioè a quelli dell'uomo) piuttosto che a quelli dello "oggetto" (cioè a quelli dell'animale).

This contribution analyses the concept of animal welfare as applied in the Italian legal system and in those of Germany and Switzerland, and hence from a comparative perspective. Starting point is Art. 13 of the TFEU, which links the concept of animal welfare to that of 'animal as a sentient being'. In general, it turns out that the meaning of the term 'animal welfare' varies in relation to the legal framework in which it is embedded.

Yet, even if modern legal systems tend to exclude animals from being 'things/objects', the very same systems are unable to overcome the constraint for a truly effective application of animal welfare rules, namely the fact that animals are the 'object' of property law, which ends up prioritising the

interests of the 'subject' (i.e. humans) rather than those of the 'object' (i.e. animals).

PAROLE CHIAVE: Essere senzienti – Art. 13 TFUE – Dignità della creatura – Ciclo biologico – Concreatura – Benessere degli animali.

KEYWORDS: *Sentient Beings – Art. 13 TFEU – Dignity of the Creature – Biological Cycle – Concreature – Animal Welfare.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'animale come essere senziente nel diritto europeo e il suo benessere. – 3. Il concetto di benessere animale nella normativa europea agroalimentare. – 4. Il concetto di ciclo biologico secondo l'art. 2135, 2° comma, cod. civ. e il dovere di curare il benessere degli animali in esso contenuto. – 4.1. Introduzione. – 4.2. Il ciclo biologico e il benessere dell'animale. – 5. Il concetto di benessere animale in altri sistemi giuridici europei. – 5.1. Germania. Evoluzione del concetto di protezione degli animali in una visione che integra anche il benessere. – 5.2. Svizzera. Il benessere degli animali come complemento dello *status* di animale quale creatura. – 6. Conclusioni. – 7. Bibliografia.

1. Le nostre attuali società moderne usano gli animali in vario modo per metterli al servizio dell'uomo. Ciò include anche la loro uccisione per farne oggetto di cibo da consumare. In generale si può dire che i problemi – compresi quelli etici – associati all'uso degli animali e al consumo delle loro carni da parte dell'uomo sono spesso considerati sotto il profilo del bilanciamento degli interessi, cioè di quelli degli uomini e di quelli degli animali.

Nel contesto degli interessi degli uomini si prende atto che l'inflizione della morte agli animali è giustificata dal fatto che l'uomo ha bisogno di consumare anche alimenti di origine animale, oltre che gli è utile mantenere un certo sistema di produzione o preservare una determinata pratica colturale che potrebbero imporre dolori e sofferenze agli animali allevati. Il contesto degli interessi degli animali comprende quello di non farli soffrire, di renderli liberi dalla fame e dalla sete, dal dolore, dalle ferite e dalle malattie, dalla paura e dallo stress, di liberarli dai disagi ambientali, di renderli capaci di manifestare i comportamenti caratteristici delle loro specie¹.

Se in genere gli interessi dietetici, culinari, economici e culturali degli uomini nel loro utilizzo degli animali prevalgono sugli interessi di questi, va rilevato che sempre più pressanti sono le risposte alla domanda su come l'uomo deve “trattare” gli animali². È, infatti, ormai provato che in partico-

¹ Giova precisare che la distinzione terminologica fra “uso” e “uccisione” è fondamentale nell'ambito della discussione normativa, poiché le ragioni che possono addursi a favore o contro l'uso degli animali non sono necessariamente altrettanto rilevanti per la questione della loro uccisione. Cfr. J.S. ACH, *Nutztierhaltung*, in *Handbuch Tierethik. Grundlagen, Kontexte, Perspektiven*, a cura di J.S. ACH e D. BORCHERS, Berlin, J.B. Metzler, 2018, p. 259.

² In generale, su questi argomenti, v. E. SIRSI, *Il benessere degli animali nel trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, pp. 220-241; D. CERINI, *Lo strano caso dei soggetti-oggetti: gli animali nel sistema italiano e l'esigenza di una riforma*, in *Derecho Animal (Forum of Animal Law Studies)*, 10, 2019, pp. 27-38; vedi anche P. TRAISCI, *Specismo ed antispecismo nella tutela degli animali. Gli animali sono o non sono tutti uguali di fronte alla legge?*, in *Riv. dir. alim.*, 2021, pp. 42-52; A. PETERS, *Introduction to Symposium on Global Animal Law (Part I): Animals Matter in International Law and International Law Matters for Animals*, in *AJIL Unbound*, 111, 2017, pp. 252-256; F. MEOLA, *La tutela degli animali da sperimentazione nel contesto europeo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, pp. 365-405; C.M. MAZZONI, I

lare i vertebrati hanno la capacità di elaborare il dolore e possono provare sensazioni piacevoli (dunque: positive) o sgradevoli (dunque: negative). È ormai provato anche che le creature non-umane hanno, a seconda della specie, un livello di intelligenza e di memoria e non sono guidate solo dall'istinto³. Di conseguenza non solo la filosofia⁴, non solo la scienza ma anche la società civile⁵ chiede oggi e sempre più di migliorare lo *status* degli animali, e non solo di quelli domestici e di quelli da allevamento, ma anche di quelli utilizzati come cavie per scopi sperimentali e di quelli che vivono liberi.

Queste considerazioni si basano sulla constatazione che gli umani non sono gli unici ad avere consapevolezza del piacere e della pena⁶; quindi, esse finiscono con l'obbligarci a tenere presente il crescente riconoscimento e il consequenziale impegno della filosofia, della scienza e della società civile per il benessere e la protezione degli animali.

In ultima analisi, tutto ciò ha permesso, infatti, di evidenziare che sono due gli approcci alla regolamentazione della vita degli animali: uno, che tratta gli animali come oggetti e "cose" di proprietà di persone fisiche o giuridiche; l'altro, secondo cui gli animali devono essere protetti mediante propri "diritti", riconoscendo ad essi uno *status* giuridico speciale, simile a quello concesso alle persone umane⁷. Ma come è possibile ricavare da uno

diritti degli animali: gli animali sono cose o soggetti del diritto?, in *Per un codice degli animali. Commenti sulla normativa vigente*, a cura di A. Mannucci e M. Tallacchini, Milano, Giuffrè, 2001; Id., *La questione degli diritti degli animali*, in *Belfagor*, 67, 2012, pp. 265-276; J.S. ACH, *Nutztierhaltung*, cit.; D. FAVRE, *An International Treaty for Animal Welfare*, in *Animal law and welfare – international perspectives*, a cura di D. Cao e S. White, Heidelberg, New York, Dordrecht, London, Springer, 2018, pp. 87-106, pp. 91 ss.; S. STUCKI, *(Certified) Humane Violence? Animal Welfare Labels, the Ambivalence of Humanizing the Inhumane, and What International Humanitarian Law Has to Do with It*, in *AJIL*, 111, 2017, pp. 277-281.

³ Cfr. J. M. VERRINDER, N. MCGRATH e C. J. PHILIPPS, *Science, Animal Ethics and the Law*, in *Animal law and welfare – international perspectives*, a cura di D. Cao e S. White, Heidelberg, New York, Dordrecht, London, SPRINGER, 2018, pp. 63-85, pp. 66 ss. V. anche M. TALLACCHINI, *Animal welfare: un processo tra scienza, mercato, etica, diritto e democrazia*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2018, pp. 11-31, pp. 13 ss.; D. CERINI, *Lo strano caso dei soggetti-oggetti: gli animali nel sistema italiano e l'esigenza di una riforma*, cit., p. 32; D. RICHTER, *Die Würde der Kreatur. Rechtsvergleichende Betrachtungen*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2007, pp. 319-349, p. 347 e A. VALASTRO, *La tutela giuridica degli animali e i suoi livelli*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, pp. 67-88, pp. 68 s.

⁴ Cfr. L. LOMBARDI VALLAURI, *La questione animale come questione filosofico-giuridica*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 2014, p. 521.

⁵ V., ad esempio, l'iniziativa dei cittadini europei *End the Cage Age* che, con 1,4 milioni di firme, chiede di eliminare gradualmente l'uso di tutte le gabbie negli allevamenti dell'UE (<https://www.endthecage.eu>).

⁶ Cfr. A. VALASTRO, *La tutela giuridica degli animali e i suoi livelli*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, pp. 67-88, pp. 68 s.

⁷ Cfr. E. SIRSI, *Il benessere degli animali nel trattato di Lisbona*, cit., pp. 223 ss.; D.

sguardo allo sviluppo delle norme sulla protezione degli animali negli ultimi decenni, la questione qui appena sollevata è di una notevole complessità che deriva – come già si è accennato – dagli interessi contrapposti che sono perseguiti: la produzione di cibo per gli uomini, contro la garanzia di una vita adeguata alle loro specie per gli animali. Dunque, da un lato l'animale come *cosa* (secondo la tradizione del diritto romano); dall'altro, l'animale come *creatura*⁸.

La prima domanda che si impone è quella se sia possibile che gli animali abbiano “diritti”, dato che l'assunto fondamentale è che solo un essere morale può avere diritti e che quindi solo l'uomo può essere titolare di diritti, perché è l'unico dotato di un proprio senso di morale, di ragione e di sensibilità. Sotto questo profilo si dovrebbe negare che gli animali hanno diritti. Ma i diritti non sono che l'altra faccia dei doveri, cosicché se la caratteristica che accomuna tutti gli esseri umani – anche quelli cc.dd. “marginali”, quali i neonati, i cerebrolesi, i deficienti, incapaci di ragionare e di parlare – è la capacità di soffrire e di avvertire tale sofferenza, il “dovere” di non fare soffrire gli animali si traduce nel loro diritto di non-soffrire. Non è, quindi, importante – per costruire un sistema di “diritti” per gli animali – chiedersi se gli animali sanno ragionare o se sanno parlare, bensì se sanno soffrire. Cosicché, acquisita questa consapevolezza, si potrebbe ben parlare anche per gli animali dei diritti fondamentali al rispetto, alla non sofferenza, alla libertà dalla fame, sete, paura, stress. Ecco, allora, che

CERINI, *Lo strano caso dei soggetti-oggetti: gli animali nel sistema italiano e l'esigenza di una riforma*, cit.; F.P. TRAISCI, *Specismo ed antispecismo nella tutela degli animali. Gli animali sono o non sono tutti uguali alla legge?*, cit.; C. RASPÉ, *Tiere im Recht*, in *Handbuch Tierethik. Grundlagen, Kontexte, Perspektiven*, cit., pp. 326-331; G. SEYMOUR, *Animals and the Law*, in *Alternative Law Journal*, 29, 2004, pp. 183-187. V. anche C. RASPÉ, *Die tierliche Person. Vorschlag einer auf der Analyse der Tier-Mensch-Beziehung in Gesellschaft, Ethik und Recht basierenden Neupositionierung des Tieres im deutschen Rechtssystem*, Berlin, Duncker & Humblot, 2013.

⁸ Cfr. K. PETRUS, *Rechte-Ansatz*, in *Handbuch Tierethik. Grundlagen, Kontexte, Perspektiven*, cit., pp. 83-88, p. 83; E. SIRSI, *Il benessere degli animali nel trattato di Lisbona*, cit., pp. 223 ss.; C. RASPÉ, *Tiere im Recht*, cit., pp. 326 ss.; C. D. STONE, *Should trees have standing? Law, morality, and the environment*, New York, Oxford, Oxford University Press, 2010³ e in generale P. SINGER, *Animal liberation. A new ethics for our treatment of animals*, New York, Random House, 1975; S.M. WISE, *Rattling the cage. Toward legal rights for animals*, Boston, Mass., Da Capo Press, 2000; M. C. NUSSBAUM e S. M. WISE, *Animal Rights: The Need for a Theoretical Basis*, in *Harvard Law Review*, 114, 2001, pp. 1506-1544; R.A. POSNER, *Animal Rights*, in *Yale Law Journal*, 2000, pp. 527-541; A. KOLBER, *Standing Upright: The Moral and Legal Standing of Humans and Other Apes*, in *Stanford Law Review*, 54, 2001, pp. 163-204; M. HERBERHOLD e C. SÖLLING, *Menschenrechte für Menschenaffen? Was Tier und Mensch unterscheidet*, Paderborn, Bonifatius, 2003. V. anche A. VALASTRO, *La tutela giuridica degli animali e i suoi livelli*, cit.

un concetto giuridico chiave utilizzato per regolare il rapporto degli uomini con gli animali è quello relativo alle modalità di trattamento degli animali: si formula così l'espressione "benessere" e, quindi, si perviene al concetto di "benessere degli animali".

Con il presente scritto si intende esaminare tale concetto di benessere animale e come venga applicato nel sistema giuridico italiano e in quelli della Germania e della Svizzera, e quindi con uno sguardo di valore comparatistico⁹. Ma il punto di partenza è l'art. 13 del TFUE, che consente di far dipendere il concetto di benessere animale da quello di "animale come essere senziente".

2. L'art. 13 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) riconosce esplicitamente le «esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti», ed è per questo che l'UE e i suoi Stati membri sono obbligati a tenerne «pienamente conto»¹⁰, «rispettando le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale».

La logica che sta alla base di questa disposizione è il riconoscimento che gli animali sono capaci di provare emozioni sia di piacere sia di dolore: ed è ciò che li rende «esseri senzienti». Ma vi è un'ulteriore base logica, ovvero sia che è proprio la capacità di provare dolore la caratteristica che accomuna uomini e animali. Cioché la norma suggerisce/impone di avere e dimostrare comprensione dei sentimenti degli animali, non solo nei segni fisici di stress e paura, ma anche in quelle manifestazioni di gioia (il ron-ron

⁹ Si adotta un approccio funzionale. V., fra tanti, R SCARCIGLIA, *Metodi e comparazione giuridica*, Wolters Kluwer, Milano, 2018, pp. 90 ss.

¹⁰ È stato osservato che l'ampiezza di detta norma è limitata, dal momento che i requisiti in essa contenuti rilevano soltanto per le aree politiche di agricoltura, pesca, trasporti, mercato interno, ricerca, sviluppo tecnologico e spazio. La sua portata è ulteriormente relativizzata dalla dichiarazione che "le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale" vanno prese in considerazione nella formulazione e nell'attuazione di queste politiche. Cfr. S. KREBBER e C. CALLIENS, *13 AUEV*, in *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta Kommentar*, München, C.H. Beck, 2016², pp. 535-538, pp. 536 s.; E. SIRSI, *Il benessere degli animali nel trattato di Lisbona*, cit. pp. 238 ss. V. anche K. SOWERY, *Sentient Beings and Tradable Products: the curious constitutional status of animals under Union Law*, in *Common Market Law Review*, 55, 2018, pp. 55-100, pp. 68 ss. V. anche L. COSTANTINO, *La tutela del benessere animale nelle politiche agricole europee*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2018, pp. 71-81, pp. 79 ss. e F. MEOLA, *La tutela degli animali da sperimentazione nel contesto europeo*, cit., pp. 365-405.

del gatto; lo scondinzolio o le linguate del cane) per chi sta loro vicino e che essi avvertono come amico¹¹.

La norma comunitaria, però, non contiene alcuna spiegazione del significato dell'aggettivo "senziente"¹², cioè non chiarisce se l'animale sia una cosa, un bene, un oggetto. Ed allora, quale è il significato dell'espressione "benessere degli animali"¹³?

Un primo indizio nel processo di comprensione è fornito dal confronto del termine "benessere animale" con quello più tradizionale di "protezione

¹¹ V. anche S. KREBBER e C. CALLIÈSS, *13 AUEV*, cit., p. 536. V. anche F.P. TRAI SCI, *Specismo ed antispecismo nella tutela degli animali. Gli animali sono o non sono tutti uguali di fronte alla legge?*, cit., p. 48.

¹² Cfr. K. SOWERY, *Sentient Beings and Tradable Products: the curious constitutional status of animals under Union Law*, cit., p. 59.

¹³ Spesso, in questo contesto, si fa riferimento alle Cinque Libertà formulate nel 1979 dal *Council for the Welfare of Farm Animals* e/o alle conclusioni dell'Organizzazione Mondiale della Sanità Animale (Oie) del 2008. Pur trattandosi di "semplici" raccomandazioni (pertanto, non vincolanti) e non di diritto positivo da cui è possibile ricavare norme cogenti – come nel caso dell'art. 13 del TFUE –, tali norme aiutano comunque a presentare in modo chiaro e sintetico le considerazioni generali che sono alla base del concetto di benessere animale. Cfr. FARM ANIMAL WELFARE COUNCIL, *Farm Animal Welfare in Great Britain: Past, Present and Future*, 2009; E. SIRSI, *Il benessere degli animali nel trattato di Lisbona*, cit., pp. 223 ss.; M. TALLACCHINI, *Animal welfare: un processo tra scienza, mercato, etica, diritto e democrazia*, cit., p. 15. V. anche J. VAPNEK e M. CHAPMAN, *Legislative and regulatory options for animal welfare*, Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2010, pp. 6 s. Orbene, le prime riguardano il trattamento degli animali da allevamento, e includono: la libertà dalla fame e dalla sete, la libertà dal disagio, dalle ferite, dal dolore e dalle malattie, la libertà di esibire un comportamento normale e la libertà dalla paura e dallo stress. Secondo l'OIE, un animale è in buona salute quando: è sano, vive in un ambiente confortevole, è ben nutrito, è sicuro, può attuare comportamenti innati (naturali) e non si trova in uno stato sgradevole che gli causi dolore, paura e angoscia. Cfr. WORLD ORGANISATION FOR ANIMAL HEALTH, *Section 7 – Animal Welfare*. V. anche J. VAPNEK e M. CHAPMAN, *Legislative and regulatory options for animal welfare*, cit., pp. 13 ss. Vi è, poi, una scelta di sistematizzazione che assegna tre diverse concettualizzazioni al termine "benessere animale". Mentre i tre approcci non si escludono a vicenda, esistono diversi punti di vista su come trovare un equilibrio fra questi, in un quadro giuridico che mira a migliorare il benessere degli animali. Il primo si concentra sulla salute fisica e sul funzionamento biologico degli animali. In generale, si considerano questioni di benessere animale le malattie, le ferite e la malnutrizione. Alla base di tale visione vi è l'idea che gli animali stanno bene quando possono contare su meccanismi fisiologici e comportamentali che consentano loro di affrontare le sfide presentate dall'ambiente in cui vivono. La seconda angolazione riguarda gli "stati affettivi" positivi e negativi degli animali. Il terzo punto di vista presuppone, infine, che il loro benessere dipenda dal fatto che essi siano in grado di vivere in un modo "naturale", che sia coerente con la loro storia evolutiva. Ciò implica che sono liberi di mettere in atto aspetti essenziali del loro comportamento naturale, o che hanno condizioni naturali (come la luce del giorno, l'aria fresca) nel loro ambiente. Qui è importante che un animale possa eseguire tutti i suoi comportamenti specie-specifici e sia motivato a farlo. Si richiede anche che si tenga conto delle esigenze etologiche dell'animale. Cfr. J.S. ACH, *Tierwohl und Ethik*, in *Handbuch Tierethik. Grundlagen, Kontexte, Perspektiven*, cit., pp. 208-212, pp. 208 ss.

degli animali”¹⁴. Con “protezione” si mette in evidenza un comportamento che l’uomo tiene verso gli animali quali esseri viventi in un sistema antropocentrico di rapporti per cui la protezione è in relazione al sentimento umano che verrebbe “offeso” dalle sofferenze inflitte agli animali¹⁵; invece con “benessere” si prende in considerazione l’animale in quanto tale¹⁶ nelle sue condizioni di vita e di morte, quando viene allevato, mantenuto, commerciato e perfino quando viene ucciso, e non già (o non soltanto) come un essere che deve essere protetto da eventuali pericoli¹⁷. Con il “passaggio” dalla mera “protezione” alla “garanzia del benessere” gli animali hanno “conquistato” un *ruolo proprio*, non sono considerati in ragione del sentimento umano verso di loro, sono portatori di proprie situazioni giuridiche, di propri valori che vanno tutelati di per sé stessi. Si avverte così e pienamente il ribaltamento della prospettiva: ora gli animali non sono veramente “cose”, né tanto meno cose inerti¹⁸. Ora non si dà rilievo agli animali perché le loro carni sono alimenti per gli uomini o perché contribuiscono, con la loro biodiversità, a garantire l’ecosistema: ora *tutti* gli animali sono da rispettare e tutelare, non possono essere sottoposti a sofferenze inutili.

Di questo ribaltamento di prospettiva è chiara dimostrazione la diversa considerazione che il legislatore penale italiano ha avuto nei confronti degli animali. Sotto la vecchia rubrica della Sezione I del Capo II del Libro III del Codice penale del 1930 l’art. 727 puniva, come *contravvenzione* nell’ambito dei reati avverso la pubblica moralità e il buon costume, il “maltrattamento degli animali”, cioè puniva colui che “incrudelisce verso animali o senza necessità li sottopone a eccessive fatiche o a torture, ovvero li adopera in lavori ai quali non siano adatti per malattia o per età”. Con l’inserimento di tale norma tra le contravvenzioni avverso il buon costume, i maltrattamenti degli animali venivano puniti se e perché offendevano il sentimento umano. Oggi, la legge 20 luglio 2004 n. 189 ha introdotto nel Libro secondo del Codice penale sui “delitti in particolare” un nuovo titolo, il IX-*bis*, rubricato “Delitti contro il sentimento degli animali”. E benché la formula del titolo

¹⁴ Come applicato in vari sistemi giuridici nazionali, per esempio nella legislazione tedesca o svizzera in materia di protezione animale. V. anche art. 1 legge n. 281 del 1991 (legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo).

¹⁵ Cfr. A. PETERS, *Tierwohl als globales Gut: Regulierungsbedarf und -chancen*, in RW, 7, 2016, pp. 363-387, p. 365.

¹⁶ V. in generale M. TALLACCHINI, *Animal welfare: un processo tra scienza, mercato, etica, diritto e democrazia*, cit.

¹⁷ Cfr. J.S. ACH, *Tierwohl und Ethik*, cit., pp. 208 ss.; v. anche E. SIRSI, *Il benessere degli animali nel trattato di Lisbona*, cit., p. 223 ss.

¹⁸ Cfr. F. RESCIGNO, *I diritti degli animali. Da res a soggetti*, Torino, 2005.

risenta della ricostruzione antropocentrica dell'art. 727 del Codice penale del 1930, il comma 1° del nuovo art. 544-ter, rubricato "maltrattamento di animali" recita: «Chiunque, per crudeltà o senza necessità, cagiona una lesione ad un animale ovvero lo sottopone a sevizie o a comportamenti o a fatiche o a lavori insopportabili per le sue caratteristiche etologiche è punito con la reclusione da tre a diciotto mesi o con la multa da 5.000 a 30.000 euro»¹⁹. Ora è l'integrità psico-fisica dell'animale ciò che viene tutelata; ora gli animali hanno "conquistato" un *ruolo proprio*, non sono considerati in ragione del sentimento umano verso di loro, sono portatori di proprie situazioni giuridiche, di propri valori che vanno tutelati di per sé stessi. Come si è detto, qui si avverte a piene mani il ribaltamento della prospettiva: ora, come già si è detto, gli animali non sono veramente "cose", né tanto meno cose inerti. Ora non si dà rilievo agli animali perché le loro carni sono alimenti per gli uomini o perché contribuiscono, con la loro biodiversità, a garantire l'ecosistema: ora *tutti* gli animali sono da rispettare e tutelare, non possono essere sottoposti a sofferenze inutili.

Dunque, se con la garanzia del "benessere" si mira a ridurre le sofferenze degli animali come in sostanza si finiva con l'intendere la parola relativa alla loro "protezione", tuttavia il termine "benessere" rispetto a quello di "protezione" pone l'animale in modo più attivo al centro dell'attenzione, senza mettere in discussione il suo utilizzo economico da parte dell'uomo. Il "benessere" è espressione di un interesse individuale – l'interesse dello stesso animale – prima che interesse dell'uomo verso il *suo* animale. Ma in una siffatta ricostruzione non ci si può dimenticare che è l'uomo che ha un interesse specifico a salvaguardare l'interesse degli animali a vivere in modo adeguato alla loro specie. In questo contesto, l'ordine giuridico – in quanto ordine creato dall'uomo – protegge in primo luogo l'interesse dell'uomo e solo secondariamente quello degli animali come interesse fino a sé stesso²⁰.

Ma in siffatto contesto di "impiego" degli animali nel mondo della vita degli uomini balza in evidenza la dimensione relazionale fra l'uomo e l'animale che, proprio nella sua declinazione, introduce il concetto di "re-

¹⁹ Il trattamento sanzionatorio è stato così innalzato dall'art. 3, comma 1°, lett. b) della legge 4 novembre 2012 n. 201. Un nuovo art. 544-bis punisce, invece, l'uccisione di animali. Il vecchio art. 727 è ora rubricato "abbandono di animali" e punisce, fra l'altro, al comma 2°, «chiunque detiene animali in condizioni incompatibili con la loro natura, e produttive di gravi sofferenze». Vi è, ora, una nuova contravvenzione, prevista dall'art. 727-bis, che punisce l'«uccisione, distruzione, cattura, prelievo, detenzione di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette».

²⁰ Cfr. C.M. MAZZONI, *La questione dei diritti degli animali*, in *Belfagor*, 2012, pp. 265-276.

sponsabilità” che assume, nella situazione di specie, una connotazione ulteriore rispetto alla parola “dovere”. “Responsabilità” vuol significare che l’agire umano impone innanzitutto di informarsi e conoscere e, conseguenzialmente, di aggiornarsi nell’operare, di valutare gli usi giustificabili, di gerarchizzare gli interessi coinvolti, di rimuovere tutti gli usi non necessari all’esistenza umana, e quindi di rispondere di quanto si è fatto²¹.

Siffatta considerazione ci obbliga a tornare a riflettere sulle ragioni per le quali si è sviluppato il discorso sugli “interessi” degli animali. Tali ragioni sono molteplici. La relazione con gli animali domestici è specifica e molto pronunciata; l’uomo si sente giustamente obbligato a trattare gli animali d’allevamento in modo adeguato alla loro specie; l’uomo ha cominciato a considerare in senso utile anche molti degli animali selvatici. In sostanza vi è un interesse dell’uomo a garantire agli animali un benessere, ancorché nel bilanciamento dei rispettivi interessi talvolta contrastanti²². Il fatto che l’art. 13 del TFUE, sebbene costituisca la base per garantire il benessere degli animali²³ non spieghi che cosa significhi l’*animal welfare* e non si esprima con l’indicare gli standard che lo caratterizzano, è la conseguenza che tra gli obiettivi dell’UE non vi è riportato, almeno formalmente, il benessere degli animali come valore dell’Unione²⁴. Tuttavia nel sistema unionale il benessere degli animali va garantito ogni volta che si elaborano nuove misure, in specie le misure sulla politica agricola comune. Si può essere indotti, allora, a chiedersi fino a che punto il “valore” degli animali deve essere protetto nella UE.

La formula dell’art. 13 del TFUE richiede che «l’Unione e gli Stati membri tengano pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali» senza indicare il livello di tale benessere e come possa/debba essere raggiunto²⁵. La disposizione di certo non obbliga l’Unione e gli Stati

²¹ Cfr. M. TALLACCHINI, *Appunti di filosofia della legislazione animale*, in A. MANNUCCI e M. TALLACCHINI (a cura di), *Per un codice degli animali. Commenti sulla normativa vigente*, Milano, 2001.

²² Cfr. K. SOWERY, *Sentient Beings and Tradable Products: the curious constitutional status of animals under Union Law*, cit., p. 77. V. anche M. TALLACCHINI, *Animal welfare: un processo tra scienza, mercato, etica, diritto e democrazia*, cit., p. 20 s.; S. KREBBER e C. CALLIESS, *13 AUEV*, cit., p. 537.

²³ Cfr. S. KREBBER e C. CALLIESS, *13 AUEV*, cit., p. 536. Per dettagli, v. per es. K. SOWERY, *Sentient Beings and Tradable Products: the curious constitutional status of animals under Union Law*, cit. e F. MEOLA, *La tutela degli animali da sperimentazione nel contesto europeo*, cit.

²⁴ Al contrario, il benessere degli animali non figura fra gli obiettivi o i valori dell’Unione elencati negli artt. 2 e 3 TUE.

²⁵ A differenza di altre clausole orizzontali come l’art. 168, comma 1°, del TFUE, il quale richiede che sia “garantito un livello elevato di protezione della salute umana”.

membri a dare priorità alle considerazioni sul benessere degli animali di per sé, ma richiede piuttosto un bilanciamento degli obiettivi perseguiti dal Trattato, in modo che sia possibile integrare il benessere degli animali nelle varie politiche comunitarie e nazionali. Integrare nel modo “più possibile” richiede una valutazione e, quindi, una ponderazione fra i due livelli: quello europeo «nella formulazione e nell’attuazione delle politiche dell’Unione nei settori dell’agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio»²⁶; quello degli Stati membri che devono rispettare «le [loro] disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini (...) per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale». Con una possibile conclusione: ci sembra che la formula dell’art. 13 del TFUE sia coerente con la tesi di coloro che nel concetto di “benessere degli animali” ritengono che l’interesse preminente rimanga quello dell’uomo. In altre parole ci sembra che, più che una giuridificazione degli animali come soggetti del diritto, si sia di fronte a una disposizione normativa capace di liberare gli animali dalla subordinazione alle esigenze di mercato, oltretutto che gli uomini cessino di considerarli come vere “cose” ma pur sempre nella loro relazione di “oggetto” dell’uomo che vive con loro e con loro svolge attività e che delle loro carni fa proprio cibo.

In aggiunta – o in attuazione – dell’art. 13 del TFUE sugli animali come essere senzienti a cui deve essere garantito un certo livello di “benessere”, meritano ora essere ricordate altre disposizioni comunitarie che danno al termine *animal welfare* connotazioni specifiche che, ancorché non numerose, appaiono essere essenziali. Questo è l’argomento del prossimo paragrafo.

3. Come si è accennato, il principio del benessere degli animali contenuto nell’art. 13 del TFUE può trovare limitazioni a causa dei molteplici interessi che vengono in esame nel contesto del procedimento della loro ponderazione; così è possibile notare che nella dir. 2010/63 sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici, il 10° *considerando* afferma esplicitamente che «benché sia auspicabile sostituire nelle procedure l’uso di animali vivi con altri metodi che non ne prevedano l’uso, l’impiego di animali vivi continua ad essere *necessario* per tutelare la salute umana e animale e l’ambiente»²⁷.

²⁶ Cfr. S. KREBBER e C. CALLIESS, *13 AUEV*, cit., p. 537. V. anche F. MEOLA, *La tutela degli animali da sperimentazione nel contesto europeo*, cit., pp. 374 ss.

²⁷ Puoti, riguardo all’attuazione della direttiva 2010/63/UE, afferma che «l’atto di ar-

Inoltre, scendendo all'esame di specifiche disposizioni dell'UE, innanzitutto va rilevato che l'*animal welfare* è stato inserito nell'agenda della PAC come requisito di gestione obbligatoria per l'attribuzione dei pagamenti diretti e come standard elevato da adottare per il sostegno nel quadro della politica di sviluppo rurale²⁸. Si tenga conto che, come già l'art. 33 del reg. n. 1305/2013, ora l'art. 70 del reg. 2021/2115 dispone che gli Stati membri effettuano pagamenti annuali per gli agricoltori che, con riferimento al benessere animale, si impegnino al rispetto di standard superiori rispetto ai requisiti minimi obbligatori²⁹.

Ai fini di questa disamina è poi utile fare riferimento al reg. 2016/429 del 9 marzo 2016 relativo alle malattie animali trasmissibili e in particolare al suo 7° considerando che riconosce che la salute e il benessere degli animali sono concetti da separare ma che essi sono reciprocamente dipendenti, nel senso che una migliore salute degli animali aumenta il loro benessere. Si noti che il considerando aggiunge che, ai sensi dell'art. 13 del TFUE, lo scopo del benessere degli animali è quello di risparmiarli dai dolori, ansia o sofferenze evitabili.

Ed ancora si può fare richiamo al reg. 2017/625 del 15 marzo 2017 relativo ai controlli ufficiali per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e mangimi, il cui 7° *considerando* spiega chiaramente che l'obiettivo della legislazione UE è, da un lato, quello di garantire un "trattamento umano" degli animali e, dall'altro, evitare di causare ad essi dolori e sofferenze inutili. Mentre quest'ultimo obiettivo è coerente con la necessità di bilanciare gli interessi degli animali con quelli dell'uomo, il primo obiet-

monizzazione deve assicurare il giusto temperamento tra opposte esigenze, quali la protezione degli animali da esperimento da una parte, e la necessità di garantire uguali condizioni tra le imprese e gli enti di ricerca degli Stati membri, al fine dello sviluppo di sostanze o prodotti da immettere e far circolare nel mercato interno, dall'altra». Cfr. P. PUOTI, *L'attuazione della direttiva 2010/63/UE sulla protezione degli animali da sperimentazione nel contesto dell'armonizzazione del mercato interno e il futuro della ricerca in Italia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2016, p. 307.

²⁸ V. Art. 12 del reg. 2021/2115.

²⁹ Tramite lo strumento della condizionalità (v. art 12 s. del reg. 2021/2115) o *cross-compliance*, l'UE richiede il rispetto di vari standard ambientali, dal mantenimento della terra in buone condizioni agricole al benessere umano, animale e vegetale. Anche la politica di sviluppo rurale può perseguire obiettivi di benessere animale – per esempio attraverso la formazione o la compensazione finanziaria per gli agricoltori che applicano standard di benessere animale più elevati di quelli richiesti dalla legislazione o dalle pratiche europee e nazionali. Cfr. E. SIRSI, *Il benessere degli animali nel trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2011, pp. 220-241, pp. 238 ss. V. anche L. COSTATO e L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 264 ss. e L. COSTANTINO, *La tutela del benessere animale nelle politiche agricole europee*, cit., pp. 77 s.

tivo solleva alcuni problemi. Non solo bisogna non sottoporre l'animale a dolori e a sofferenze inutili, ma occorrerebbe anche trattarlo "umanamente", cioè come un essere umano e quindi come se fosse simile all'uomo. È vero che "simile" non vuol dire "uguale", ma non è facile spiegare che cosa voglia dire "trattamento umano", salvo che non si voglia precisare che gli animali hanno diritto a uno stato normale di salute e di vita, in accordo con la loro costituzione psicofisica così come è riscontrabile in natura: ovverosia con le stesse modalità che valgono per gli uomini, quanto al loro diritto alla vita nell'ambiente naturale.

D'altronde come già si è accennato, non si può non rilevare che la legislazione comunitaria dice poco sul contenuto dell'espressione "benessere animale", limitandosi a stabilire gli standard scientifici per migliorarlo³⁰. È questo, infatti, l'approccio normativo dell'UE per rendere concreto il concetto di *animal welfare* quando vengono presi in considerazione le ricerche veterinarie e l'utilizzo delle cavie da laboratorio³¹. In conclusione si può dire che molto dipende dalla volontà degli attori politici di realizzare disposizioni atte a precisare meglio la suddetta espressione³².

³⁰ V. per es. *considerando* 6° e 11° ss. dir. 2010/63/UE. V. anche art. 21, comma 8°, lett. e), reg. 2017/625. Per ulteriori informazioni, v. M. TALLACCHINI, *Animal welfare: un processo tra scienza, mercato, etica, diritto e democrazia*, cit., pp. 13 ss., ID., *Il sentire tra scienze, valori e policies europee*, in *Riv. dir. alim.*, 2021, pp. 30 s. e E. SIRSI, *Il benessere degli animali nel trattato di Lisbona*, cit., pp. 235 ss. Per una breve panoramica, v. FAO, *Review of animal welfare legislation in the beef, pork, and poultry industries*, Rome, 2014. È ampiamente riconosciuto che l'UE ha alcuni dei più alti standard di benessere degli animali nel mondo. Cfr. FAO, *Review of animal welfare legislation in the beef, pork, and poultry industries*, cit., p. 63; E. SIRSI, *Il benessere degli animali nel trattato di Lisbona*, cit., pp. 233 ss. Gli Stati membri possono adottare standard più severi se sono compatibili con la legislazione dell'UE. Cfr. CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Il benessere degli animali nell'UE: colmare il divario tra obiettivi ambiziosi e attuazione pratica*, 2018, p. 8. V. anche J. MARTINEZ, *Paradigmenwechsel in der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung - von betrieblicher Leistungsfähigkeit zu einer tierwohl-orientierten Haltung*, in *RW*, 7, 2016, pp. 441-467.

³¹ In questo contesto, con riguardo agli esperimenti sugli animali, il 13° *considerando* della dir. 2010/63/UE afferma: «La scelta dei metodi e delle specie da utilizzare ha conseguenze dirette sul numero di animali utilizzati e sul loro benessere. È opportuno, pertanto, che la scelta dei metodi assicuri la selezione del metodo in grado di fornire i risultati più soddisfacenti causando il minor dolore, sofferenza o angoscia possibile. I metodi selezionati dovrebbero usare il minor numero possibile di animali per fornire risultati affidabili e ricorrere all'uso di specie con la minore capacità di provare dolore, angoscia, sofferenza o danno prolungato, che siano ottimali per l'estrapolazione nelle specie bersaglio». Cfr. in questo contesto J.S. ACH, *Tierwohl und Ethik*, cit., p. 209 s.; E. SIRSI, *Il benessere degli animali nel trattato di Lisbona*, cit., nt. 4; J. M. VERRINDER, N. McGRATH e C. J. PHILIPPS, *Science, Animal Ethics and the Law*, cit., pp. 66 ss.

³² Cfr. K. SOWERY, *Sentient Beings and Tradable Products: the curious constitutional status of animals under Union Law*, cit., p. 71. V. anche M. TALLACCHINI, *Animal welfare: un processo tra scienza, mercato, etica, diritto e democrazia*, cit., p. 21.

Per ultimo ci sia consentito, in questo paragrafo avente per oggetto il diritto comunitario, di ricordare l'art. 224-*bis* della legge 17 luglio 2020 n. 77, che ha convertito il d.l. 19 maggio 2020 n. 34 recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19: trattasi della disposizione che istituisce il Sistema di qualità nazionale per il benessere animale, composto dall'insieme dei requisiti di salute e di benessere animale superiori a quelle delle pertinenti norme europee.

4. 4.1. È stato sottolineato che il concetto di benessere animale è centrale nella produzione agroalimentare e che esso deve essere reso concreto nelle normative dirette a sviluppare le varie politiche dell'UE, e quindi anche con riguardo alla PAC. L'espressione diventa così un principio-guida del diritto europeo su come "trattare" gli animali nell'agricoltura; sicché esso deve riflettersi nelle pertinenti norme nazionali che hanno per oggetto l'attività agricola di allevamento.

Per quanto concerne l'ordinamento giuridico italiano, il concetto di "benessere animale" deve permeare l'interpretazione di quello di "ciclo biologico" di cui al comma 2° dell'art. 2135 cod. civ. Ne consegue l'opportunità di considerare, sia pure brevemente, la posizione degli animali nel diritto privato italiano prima di affrontare l'analisi della connessione tra il ciclo biologico dell'animale oggetto di allevamento e il benessere degli animali.

Il punto cardine del nostro ordinamento giuridico per quanto riguarda gli animali è l'art. 812 cod. civ. secondo cui le cose sono immobili o mobili e che tutte le cose diverse dagli immobili elencati nei commi 1° e 2°, sono mobili (comma 3°). Conseguentemente gli animali, che non sono compresi negli elenchi dei primi due commi, sono "cose mobili". Questa conclusione è rilevante in relazione ad ulteriori disposizioni, come quelle sulla proprietà, sul possesso, sul contratto, sulla responsabilità civile³³. Quindi, in ultima analisi, gli animali, secondo il nostro Codice civile, sono beni "oggetto" di diritto e come tali sono posti in relazione ai diritti e doveri di chi ne può disporre quale proprietario, possessore, detentore, custode. E con la sentenza 25 settembre 2018 n. 22728 la Suprema Corte ha affermato che nell'ipotesi

³³ Cfr. D. CERINI, *Lo strano caso dei soggetti-oggetti: gli animali nel sistema italiano e l'esigenza di una riforma*, cit., p. 33. V. anche F.P. TRAIACI, *Specismo ed antispecismo nella tutela degli animali. Gli animali sono o non sono tutti uguali di fronte alla legge?*, cit., p. 43 e C.M. MAZZONI, *La questione dei diritti degli animali*, cit.

di vendita di animali di affezione si applica, in tema di denuncia di vizi, l'art. 132 del d.lgs. 6 settembre 2005 n. 206 sui "beni di consumo" (due mesi dalla scoperta del vizio della cosa venduta da parte del "consumatore") e non già l'art. 1495 cod. civ. sulla vendita delle "cose" (otto giorni dalla scoperta del vizio), premettendo che il bene di consumo, quale "oggetto" del diritto, costituisce il correlato logico-giuridico del "soggetto" del diritto medesimo, sicché è rilevante che, nell'ipotesi concreta, costui sia qualificabile come "consumatore". Tutto ciò anche nella considerazione che nella nostra esperienza giuridica vadano considerati quali "cose" che possono formare "oggetto" di diritti perfino gli esseri viventi suscettibili di utilizzazione da parte dell'uomo come lo sono gli animali. Dunque, gli animali, pur nella loro specificità, sono "cose" da utilizzare, "beni di consumo", "merci" da scambiare, "cibo" per soddisfare la fame e per nutrirsi³⁴.

Ciò che residua e che pretende una soluzione è il modo con cui gli uomini "trattano" siffatte cose, che non sono cose inanimate ma, appunto, "esseri senzienti", capaci di sentire dolore e gioia e di rapportarsi con gli uomini e con i loro diversi interessi, in un contesto anche ambientale che gli attuali ordinamenti giuridici tendono a tutelare e a preservare in un sistema di economia sostenibile.

4.2. Gli animali, dunque, sono cose e possono essere oggetto dell'attività agricola di allevamento che è una delle attività dell'imprenditore agricolo a norma dell'art. 2135 cod. civ. Orbene, nell'esercizio dell'allevamento il rispetto del "benessere animale" è un obbligo. Per averne la conferma è necessario tenere presente che nella prima parte del comma 2°

³⁴ Emerge, però, in dottrina una tendenza a discostarsi da tale rigida visione dell'animale come cosa, e a soggettivizzarlo. Da un lato, si fa riferimento alla Convenzione europea per la protezione degli animali domestici, che l'Italia ha ratificato nel 2010 con legge n. 201, 4 novembre 2010. In tale contesto, una sentenza del Tribunale di Milano afferma che, «anche in conseguenza dell'applicazione di questa convenzione, il sentimento per gli animali ha protezione costituzionale e riconoscimento europeo, cosicché deve essere riconosciuto un vero e proprio diritto soggettivo all'animale da compagnia. [...] Ne consegue che un'interpretazione evolutiva e orientata delle norme vigenti impone di ritenere che l'animale non possa essere più collocato nell'area semantica concettuale delle 'cose', secondo l'impostazione tralattizia, ma debba essere riconosciuto come 'essere senziente'». (Trib. Milano, decreto 13 marzo 2013). Queste sono considerazioni di vasta portata. Vengono poi posti esempi di norme italiane che concettualizzano l'animale come un essere senziente e fanno quindi apparire superata la categorizzazione degli animali come cose. Fra tali norme, diverse disposizioni di diritto penale portano a considerare gli animali non già come oggetti dell'atto criminale, ma piuttosto come soggetti lesi (ossia vittime del reato). Per dettagli, v. P. MAZZA, *I reati contro il sentimento per gli animali*, Padova, Cedam, 2012. V. anche D. CERINI, *Lo strano caso dei soggetti-oggetti: gli animali nel sistema italiano e l'esigenza di una riforma*, cit., p. 34.

dell'art. 2135 è detto che «per coltivazione del fondo, per selvicoltura e per allevamento di animali si intendono le attività dirette alla cura e allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale». Dunque, per essere imprenditore agricolo occorre svolgere (almeno) una delle tre attività indicate nel 1° comma, e la deve svolgere secondo la modalità descritta nel 2° comma. Ma, allora, sorge un problema: cosa vuol dire “cura e sviluppo di un ciclo biologico”?

Secondo la dottrina l'espressione “ciclo biologico” può essere intesa come «forma ellittica per alludere in modo sintetico all'insieme dei processi biologici attraverso i quali piante ed animali sviluppano il loro ciclo vitale»³⁵. O può essere intesa come «l'insieme dei processi di accrescimento, di differenziazione e di riproduzione che conducono da un individuo ad altri simili»³⁶. Ma sempre e comunque l'espressione implica un “attendere” ad un vegetale o ad un animale durante il suo ciclo di vita, dall'inizio dell'esistenza fino a quel punto della sua fase di vita che può essere utile “troncare” per divenire oggetto di uso/commercio da parte del coltivatore/allevatore.

Se si osservano più da vicino i due oggetti del cui ciclo biologico ci si sta occupando (i vegetali e gli animali), si ricava che potrebbe esserci una rilevante differenza che influisce sul modo con cui si realizzano la cura e lo sviluppo del loro ciclo biologico. La differenza starebbe nelle emozioni/sentimenti che gli animali provano e che, secondo la scienza attuale, i vegetali non hanno. In altre parole, per quanto riguarda lo sviluppo e la cura del ciclo biologico degli animali allevati, potrebbe risultare necessario considerare anche le emozioni dello stesso animale. Infatti, la formula del comma 2° dell'art. 2135 cod. civ. non ha una specifica limitazione; cioè non aggiunge, in modo restrittivo, che l'agricoltore deve occuparsi solo dello sviluppo fisico dell'animale, ma si riferisce in generale allo sviluppo e alla cura del *ciclo biologico* dell'animale e, quindi, anche di ciò che fa parte di tale ciclo biologico, ovverosia anche dei sentimenti e degli stati emotivi dell'animale, cioè – se ci fosse possibile utilizzare il termine con riguardo agli animali – della loro psiche³⁷.

Infatti, un animale che ha la sensazione della fame cercherà cibo; un

³⁵ Cfr. A. CARROZZA, *L'oggetto del diritto agrario*, in *Scritti di diritto agrario*, a cura di A. Massart, M. Goldoni e E. Sirsi, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 705-728, p. 715.

³⁶ Cfr. L. PETRELLI, *Studio sull'impresa agricola*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 209.

³⁷ Tuttavia, ciò non chiarisce la questione se la cura e lo sviluppo possano anche essere tali che l'animale senta meno e quindi sia meno sensibile. Questa è però una questione etica più che giuridica. Nondimeno, bisogna notare che la legge parla di un ciclo biologico, ossia

animale che ha la sensazione della sete cercherà acqua; un animale che sta pascolando all'aperto cercherà un riparo nell'approssimarsi del temporale; e l'allevatore, che ne cura lo sviluppo fisico, gli procurerà, rispettivamente, cibo, acqua, riparo. Ne risulta che lo sviluppo fisico dell'animale e la cura della sua emotività sono aspetti di un unico "ciclo biologico". Cioè, l'unitarietà del ciclo biologico come *ciclo della vita* non consente di isolare i singoli momenti di intervento umano, ma per sua natura richiede attenzione a tutto ciò che attiene alla vita³⁸.

D'altronde è vero che la qualità della produzione alimentare di carne animale è influenzata dal benessere degli animali di allevamento, poiché è certo che esiste uno stretto legame tra la salute degli animali e la qualità degli alimenti carni. Uno scarso benessere può dar luogo a malattie, che a loro volta influiscono sulla qualità del cibo³⁹. Di conseguenza l'allevatore, come produttore di cibo, ha interesse a far sì che l'animale stia bene e che gli venga garantito un trattamento adeguato alla sua specie e ciò per assicurarsi un maggiore rendimento dall'attività agricola svolta. Peraltro va notato che un adeguato benessere degli animali non sempre va di pari passo con gli interessi economici delle imprese coinvolte: invero, nei sistemi di produzione intensiva più alta è la densità dell'allevamento – ad esempio nel caso dell'utilizzo di gabbie nell'allevamento di polli le cui esigenze specifiche pretenderebbero, invece, la possibilità di razzolare liberamente sul terreno – e più alti sono i profitti. Cosicché qui è evidente la necessità di bilanciare i diversi interessi degli animali allevati e degli allevatori⁴⁰, benché si possa rilevare come nel concreto spesso siano tutelati gli interessi dei "sog-

naturale. Lo sviluppo in tale contesto fa quindi riferimento a un processo che deve (o dovrebbe) svolgersi secondo criteri biologici/naturali.

³⁸ Cfr. F. ALBISINI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, Wolters Kluwer (Utet), 2020, p. 223 e IDEM, *Essere senzienti, animali ed umani: nuovi paradigmi e nuovi protagonisti. Tre sentenze in cammino*, in *Riv. dir. alim.*, 2021, pp. 15 s. e 24.

³⁹ Cfr. CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Il benessere degli animali nell'UE: colmare il divario tra obiettivi ambiziosi e attuazione pratica*, cit., p. 17; E. SIRSI, *Il benessere degli animali nel trattato di Lisbona*, cit., pp. 233 ss.; K.E. BELK, J. A. SCANGA, G.C. SMITH e T. GRANDIN, *The Relationship Between Good Handling / Stunning and Meat Quality in Beef, Pork, and Lamb*, <http://www.grandin.com/meat/hand.stun.relate.quality.html>. In generale A. PETERS, *Tierwohl als globales Gut: Regulierungsbedarf und -chancen*, cit., pp. 365 ss.

⁴⁰ Analogamente, l'interesse economico delle aziende di trasporto è influenzato dalla densità del bestiame e dall'interruzione o meno dei viaggi per concedere agli animali pause benefiche. Nel macello, la velocità nella lavorazione è un fattore chiave per la produttività. Tuttavia, vincoli di tempo troppo stretti possono influenzare il corretto trattamento degli animali prima della macellazione e l'efficacia dei metodi di stordimento. Cfr. CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Il benessere degli animali nell'UE: colmare il divario tra obiettivi ambiziosi e attuazione pratica*, cit., pp. 17 s.

getti” piuttosto che quelli degli “oggetti” di allevamento. Ma in ogni caso non si può non ripetere che, anche ai sensi dell’art. 2135 cod. civ., l’imprenditore agricolo ha specifici doveri di garantire il benessere degli animali che alleva, e ciò indipendentemente da un richiamo all’art. 13 del TFUE.

5. 5.1. Nell’ordinamento giuridico tedesco, l’espressione “protezione degli animali” si espande sempre più oltre i confini originari, per andare verso un più ampio concetto di benessere degli animali. Al riguardo, gli articoli 1 e 17 della legge sulla protezione degli animali (*Tierschutzgesetz*, *TSchG*) dispongono la tutela della vita dell’animale, riferendosi a quest’ultimo come a una “concreatura” (*Mitgeschöpf*), la cui vita e il cui benessere debbono essere protetti⁴¹.

Tali considerazioni completano una concezione degli animali come non-cose, che differenzia il diritto civile tedesco da quello italiano⁴². Ciò tuttavia non significa che gli animali in Germania siano soggetti giuridici, ma piuttosto implica che le norme sul diritto di proprietà possono essere applicate agli animali solamente in via subordinata – vale a dire, solamente laddove non esistano regole speciali⁴³.

Anche all’infuori dei confini italiani, si tratta, di mettere a confronto l’esercizio dei diritti di proprietà/uso da parte delle persone con l’oggetto della protezione (gli animali): confronto che risulta in un bilanciamento fra sofferenza degli animali e tutela degli interessi umani. In tale contesto, (anche) la normativa tedesca sulla protezione degli animali si qualifica per l’uso di una terminologia scarsamente determinata. Per esempio, il par. 1 della legge tedesca sulla protezione degli animali proibisce l’inflizione di sofferenza, dolore o danno «senza una ragionevole causa» (*ohne vernünft-*

⁴¹ Inoltre, dal 2002, l’obiettivo statale della “protezione degli animali” è stato elencato nell’art. 20a del *Grundgesetz*. Si sottolinea che il cambiamento di terminologia indica un cambiamento di prospettiva, precisando che la “protezione degli animali” consta in ciò che le persone fanno agli animali, mentre il “benessere degli animali” si riferisce a ciò di cui gli animali hanno bisogno. In particolare, in dottrina si segnala che l’espressione “benessere animale” concerne la salute di base e il funzionamento fisico dell’animale, i suoi stati affettivi e anche una vita adeguata alla propria specie. Cfr. A. PETERS, B. IRRGANG, *Tierschutz*, in GÖRRES-GESELLSCHAFT (a cura di), *Staatslexikon*, a cura di, 2021. V. anche S. CASTIGNONE, *Diritti degli animali*, in *Enciclopedia delle scienze sociali* (1993), https://www.treccani.it/enciclopedia/diritti-degli-animali_%28Enciclopedia-delle-scienze-sociali%29.

⁴² Dal 1990 per il Codice civile tedesco gli animali non sono considerati cose. Possiamo trovare simili approcci nei codici di diritto civile di altri Paesi come l’Austria (1988), la Svizzera (2002), il Liechtenstein (2003).

⁴³ Cfr. A. PETERS, B. IRRGANG, *Tierschutz*, cit.

tigen Grund)⁴⁴. Pertanto, sebbene sulla carta l'approccio tedesco parrebbe condurre a una tutela più rigorosa del benessere animale, in pratica la presenza della (ambigua) clausola finale della norma suddetta finisce di solito per giustificare le sofferenze patite dagli animali. Si nota, infatti, che la legge sulla protezione di tali esseri senzienti non mira a risparmiare loro qualunque forma di riduzione del benessere, ma è governata dal divieto di infliggere loro dolori, sofferenze o danni evitabili che superino il livello indispensabile senza un motivo ragionevole⁴⁵.

I concetti di benessere e di protezione degli animali sono, quindi, fusi insieme, e non vengono considerati separatamente. Detto approccio unificante si fa evidente nel linguaggio giuridico, quando si analizzano da vicino le normative. Infatti, confrontando i testi italiano e tedesco del 7° *considerando* del reg. 2017/625 (del quale già si è detto), si evince che il secondo utilizza, la maggior parte delle volte, l'espressione "protezione animale" (*Tierschutz*)⁴⁶, di portata più ristretta rispetto a "benessere animale". Tuttavia, tale diversa terminologia non conduce a un diverso funzionamento delle disposizioni nei due Paesi, poiché le norme europee non possono essere considerate a prescindere dalle corrispondenti disposizioni interne o dai linguaggi giuridici nazionali. Lo si comprende esaminando l'art. 21, comma 8°, reg. 2017/625, ai sensi del quale la Commissione ha il potere di adottare atti delegati per completare il regolamento in oggetto. Secondo il testo tedesco, tali atti debbono prendere in considerazione i rischi per la protezione degli animali (in relazione alle attività agricole, al trasporto, alla macellazione e all'abbattimento degli animali), mentre secondo il testo italiano vanno considerati i rischi per il benessere animale⁴⁷. Il secondo ap-

⁴⁴ Bisogna ammettere, tuttavia, che tali formulazioni appaiono tipiche degli atti giuridici relativi alla protezione degli animali: ad esempio, varie disposizioni del diritto comunitario vietano analogamente l'inflizione di «sofferenze inutili». Cfr. art. 3 del reg. (UE) sul trasporto di animali n. 1/2005 del 22 dicembre 2004; art. 3 della dir. (UE) sul bestiame 98/58/CE del 20 luglio 1998.

⁴⁵ In questo senso, il *Bundesverfassungsgericht* (Corte costituzionale federale), nelle decisioni riguardo alla legge sulla protezione degli animali, ha dichiarato che le esigenze etiche da un lato e le esigenze economiche e scientifiche dall'altro – sovente in conflitto nel campo della protezione degli animali – debbono essere conciliate fra loro. Il divieto di eccesso va ponderato con i diritti fondamentali dei proprietari di animali, secondo il principio di proporzionalità. Il limite è normalmente raggiunto quando la detenzione dell'animale non soddisfa più i bisogni essenziali dello stesso. V. per es. BVerfGE 3 C 30.05, sentenza del 23 novembre 2006. V. anche A. PETERS, B. IRRGANG, *Tierschutz*, cit.

⁴⁶ È però opportuno aggiungere che nel *considerando* 7° della versione tedesca è definito il concetto di benessere degli animali (*Tierwohl/Wohlergehen des Tieres*), non quello di protezione degli animali.

⁴⁷ Un altro esempio è rappresentato dalle definizioni di cui all'art. 3, par. 23, dove il

proccio è molto più ampio, poiché un rischio per il benessere di un animale che, stando al Regolamento, va trattato “umanamente”, è qualcosa di ben diverso da un pericolo per la protezione degli animali. Qui l’attenzione, come anzidetto, è su un pericolo che proviene dall’esterno per l’animale e non è, anzitutto, necessario concentrarsi sul fatto che questo debba essere trattato umanamente⁴⁸. È però chiaro che tali differenze si annullano quando si considera l’accezione assunta dall’espressione “protezione degli animali” nella terminologia giuridica tedesca⁴⁹.

Come chiarito in uno dei paragrafi precedenti, esistono specifiche possibilità di integrazione del concetto di benessere animale anche nel diritto italiano. Tuttavia, mentre nell’esempio italiano sopra riportato il concetto di benessere animale si usa come strumento per definire in modo più preciso il concetto di ciclo biologico e per esprimere meglio normative già esistenti, nell’esempio del sistema giuridico tedesco qui considerato l’espressione “benessere animale” è utilizzata per liberare il tradizionale concetto di protezione degli animali dalla sua limitatezza e per conferire a esso un orientamento nuovo, più allargato⁵⁰. Tuttavia questo approccio non sembra sufficiente e si richiedono regole speciali per l’allevamento del bestiame⁵¹.

Entrambi gli approcci sono in linea con i criteri dell’art. 13 del TFUE, che postula il concetto di benessere animale come principio guida⁵²; inoltre, entrambe le soluzioni permettono altresì di applicare il diritto di proprietà agli animali, che sembra essere il punto cardine di questo concetto multi-

termine “pericolo” è riferito al concetto di benessere animale nella versione italiana e al concetto di protezione degli animali nella versione tedesca.

⁴⁸ V. anche M. TALLACCHINI, *Animal welfare: un processo tra scienza, mercato, etica, diritto e democrazia*, cit., p. 15.

⁴⁹ Poiché nell’ordinamento giuridico tedesco il concetto di protezione degli animali è stato ampliato nel senso di abbracciare anche l’idea del benessere animale, si può concludere per una non rilevanza delle differenze linguistiche nelle varie versioni degli atti giuridici europei; piuttosto, ove sorgessero aporie, andrebbero interpretate alla luce del contesto nazionale. Nel caso specifico, si giunge alle seguenti conclusioni: considerando che nel linguaggio giuridico tedesco l’espressione “protezione degli animali” si riferisce a ciò che l’uomo fa con i propri animali l’integrazione del termine “benessere degli animali” in quello di “protezione degli animali” obbliga l’uomo a fare tutto ciò di cui i suoi animali hanno bisogno in relazione al trattamento adeguato alla specie – e dunque in funzione del “benessere degli animali”. Stante tale concetto teorico, giova tuttavia ricordare che occorre infine ponderare i vari interessi (spesso contrastanti).

⁵⁰ Da un lato, dunque, si tratta di affinare un contenuto (il concetto di ciclo biologico), e dall’altro, di ampliare un concetto (la protezione degli animali).

⁵¹ Cfr. J. MARTINEZ, *Paradigmenwechsel in der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung - von betrieblicher Leistungsfähigkeit zu einer tierwohlorientierten Haltung*, cit., pp. 465 s.

⁵² Cfr. F. ALBISINNI, *Esseri senzienti, animali ed umani: nuovi paradigmi e nuovi protagonisti. Tre sentenze in cammino*, cit., p. 22.

funzionale. Non importa allora se l'animale sia legalmente considerato una cosa o una non-cosa.

5.2. Nell'ordinamento svizzero, diverse disposizioni trattano il concetto di "dignità della creatura". La norma di base è contenuta nell'art. 120, comma 2°, della Costituzione Federale della Confederazione Svizzera (Cost. Svizz.). Essa stabilisce che la Confederazione «emana prescrizioni sull'impiego del patrimonio germinale e genetico di animali, piante e altri organismi. In tale ambito, si tiene conto della dignità della creatura nonché della sicurezza dell'essere umano, degli animali e dell'ambiente e protegge la varietà genetica delle specie animali e vegetali»⁵³. Ciò potrebbe suggerire che la portata della norma sia limitata, ma non è così. In effetti, appare chiaro fin da subito che l'espressione "dignità della creatura" è un nuovo valore costituzionale – la cui esistenza non può più essere negata in altri contesti⁵⁴ –, che si riferisce agli animali e alle piante⁵⁵. Dunque, ai sensi di questa norma – e dell'art. 641 cod. civ. –, gli animali non sono cose. Ciò rivela, rispetto al sistema giuridico italiano, una tendenza alla soggettivizzazione dell'animale. Questo concetto ha perfino indotto la dottrina a leggere nell'art. 120, comma 2°, della Costituzione Svizzera una concessione agli animali di uno *status* giuridico proprio, ancorché molto limitato (e, soprattutto, non autonomo)⁵⁶.

Il riconoscimento della dignità della creatura è uno strumento diretto contro ogni forma di danno o di distruzione ingiustificata⁵⁷. Si tratta, però,

⁵³ Cfr. *Die Schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar*, a cura di B. Ehrenzeller, B. Schindler, R. Schweizer e K. Vallender, Zürich, Dike, Schulthess, 2014³, pp. 2150 ss. e *BV. Kommentar Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, a cura di G. Biaggini, Zürich, Orell Füssli Verlag, 2017², pp. 977 s.

⁵⁴ Cfr. *Die Schweizerische Bundesverfassung*, cit., pp. 2150 ss.; *BV. Kommentar Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, cit., pp. 977 ss.; D. RICHTER, *Die Würde der Kreatur*, cit., p. 330.

⁵⁵ Il termine creatura (o, nella versione francese, *organismes vivants*, cioè organismi viventi) si riferisce solo agli animali e alle piante e non ad altri organismi come batteri o funghi. Secondo la classificazione biologica, questi non appartengono né al regno animale né a quello vegetale, sebbene possano riprodursi e trasmettere materiale genetico a vicenda. Cfr. *Die Schweizerische Bundesverfassung*, cit., pp. 2150 s.

⁵⁶ Cfr. D. RICHTER, *Recht des Tieres und menschliche Interessen*, in *MenschenRechtsMagazin*, 2015, pp. 97-106, pp. 105 s. V. anche G. MIRIBUNG, *La produzione alimentare (agricola) tra il benessere degli animali e la "dignità della creatura"*, in *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione, ambiente. Atti del Convegno di Firenze del 21 e 22 novembre 2019 in onore della Prof.ssa Eva Rook Basile*, a cura di S. Carmignani e N. Lucifero, Napoli, Edizioni scientifiche, 2020, pp. 1123-1142, pp. 1135 ss.

⁵⁷ Cfr. *Die Schweizerische Bundesverfassung*, cit., pp. 2149 s. Per ulteriori dettagli, v. D.

di un concetto giuridico “indeterminato”, che risulta poco chiaro nei dettagli. Esso si concretizza in termini generali nell’art. 8 della legge svizzera sull’ingegneria genetica (LIG⁵⁸), da cui si evince che la «dignità è lesa segnatamente se le caratteristiche, le funzioni o i modi di vita specifici della specie sono sensibilmente pregiudicati e non vi sono interessi degni di protezione che lo giustificano»⁵⁹.

Più specifico ci appare, invece, l’art. 3 della legge federale sulla protezione degli animali (LPAN)⁶⁰, che contiene una precisa definizione giuridica di “dignità”, quale: “valore intrinseco dell’animale, che va rispettato da chiunque se ne occupi.” Viene precisato che «il fatto di arrecare all’animale un aggravio che non può essere giustificato da interessi preponderanti è lesivo della sua dignità», e che «vi è aggravio per l’animale se gli sono inflitti, in particolare, dolori, sofferenze o lesioni, se l’animale viene posto in stato d’ansietà o mortificato, se s’interviene in modo assai incisivo sul suo fenotipo o si pregiudicano le sue capacità, oppure se l’animale viene eccessivamente strumentalizzato».

Detto concetto di dignità – che riconosce anche la creatura non umana nel suo fine in sé⁶¹ – comprende, quindi, i requisiti classici della protezione degli animali come l’assenza di dolore, sofferenza o paura, ma include altresì degli aspetti etici. Il cosiddetto valore intrinseco sembra evincersi dal fatto che la norma copre anche azioni che non necessariamente portano al dolore o alla lesione fisica. Aspetti, questi ultimi, che, come detto, sono solitamente regolati dalle leggi sulla protezione degli animali.

Si tratta dunque di un approccio almeno teoricamente molto preciso. Dobbiamo però notare che la dignità è trascurata solo qualora il pregiudizio non possa essere giustificato da interessi superiori⁶². Quindi, anche in

RICHTER, *Die Würde der Kreatur*, cit., pp. 332 ss.

⁵⁸ V. <https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2003/705/20070101/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-2003-705-20070101-it-pdf-a.pdf>.

⁵⁹ La norma aggiunge: «Per la valutazione del pregiudizio si tiene conto della differenza tra fauna e flora».

⁶⁰ Che persegue lo scopo di «tutelare la dignità e il benessere degli animali». V. art. 1 LPAN.

⁶¹ Cfr. D. RICHTER, *Die Würde der Kreatur. Rechtsvergleichende Betrachtungen*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2007, pp. 319-349, pp. 330 s.; A. F. GOETSCHEL, *Würde der Kreatur als Rechtsbegriff und rechtspolitische Postulate daraus*, in *Die Würde des Tieres*, a cura di M. Liechti, Erlangen, H. Fischer, 2002¹, pp. 141-180, p. 141 e *Die Schweizerische Bundesverfassung*, cit., pp. 2150 s.

⁶² Al riguardo, il comma 2° dell’art. 8 LIG sancisce quanto segue: «Per valutare se la dignità della creatura è lesa, si procede nel singolo caso a una ponderazione tra la gravità del pregiudizio arrecato a fauna e flora e l’importanza degli interessi degni di protezione. Sono interessi degni di protezione in particolare: (a) la salute dell’uomo e dell’animale; (b) la ga-

questo caso, troviamo un dovere di ponderazione che è, come visto precedentemente, tipico della relazione uomo-animale.⁶³

Il concetto di dignità della creatura si rivela pertanto più sofisticato, rispetto agli approcci di tutela discussi nei paragrafi precedenti. In questi, l'attenzione si concentra sul concetto di benessere animale, che *completa* la definizione giuridica dell'animale come cosa o non-cosa. Nel diritto svizzero, invece, come si vedrà, il concetto di benessere degli animali è svincolato da tali implicazioni.

In generale, secondo la normativa svizzera il benessere degli animali è dato quando: «(1) le condizioni di detenzione e l'alimentazione non ne compromettono le funzioni fisiologiche o il comportamento e non ne sollecitano oltremodo la capacità di adattamento; (2) è assicurato il comportamento conforme alla specie entro i limiti della capacità di adattamento biologica; (3) l'animale è clinicamente sano; (4) si evitano all'animale dolori, lesioni e ansietà»⁶⁴. Giova inoltre menzionare l'art. 6 LPAN, ai sensi del quale all'animale vanno garantite le attività e la libertà di movimento necessarie al suo benessere (ex.: un trattamento adeguato alla specie o attività adeguate per il singolo animale). Anche tale concetto di benessere si concentra, dunque, sull'essere vivente in quanto tale. Grazie alla definizione di "benessere animale" fornita dal diritto elvetico, gli strumenti svizzeri per migliorare la relazione fra animali ed esseri umani sembrano essere più incisivi.

Ad ogni modo, esistono differenze tra la normativa svizzera e gli altri

ranza di un'alimentazione sufficiente; (c) la riduzione di pregiudizi ecologici; (d) il mantenimento e il miglioramento delle condizioni di vita ecologiche; (e) una sostanziale utilità per la società a livello economico, sociale ed ecologico; (f) l'incremento del sapere." Inoltre, l'art. 9 LIG contiene norme speciali per i vertebrati, che debbono essere applicate con priorità: «La procreazione e la messa in commercio di vertebrati geneticamente modificati sono ammesse soltanto a scopi di ricerca, terapia e diagnostica sull'uomo o l'animale». L'art. 8 LIG prevede, tramite il dettato del comma 3°, delle eccezioni all'obbligo di ponderazione degli interessi, a condizione che il Consiglio federale ne formuli i presupposti, cioè anticipi la ponderazione in astratto. Cfr. D. RICHTER, *Die Würde der Kreatur*, cit., p. 334.

V. anche l'art. 120, comma 2°, Cost. Svizz. Cfr. *Die Schweizerische Bundesverfassung*, cit., pp. 2150 s. e D. RICHTER, *Die Würde der Kreatur*, cit., p. 331.

Bisogna decidere, caso per caso, se la dignità è rispettata o no. Cfr. M. MICHEL, *Tierschutzgesetzgebung im Rechtsvergleich: Konzepte und Entwicklungstendenzen*, in *Animal law. Developments and perspectives in the 21st century*, cit., pp. 593-624, pp. 611 ss.

⁶³ Non è tutto: anche il concetto stesso di dignità permette una differenziazione, distinguendo, per quanto concerne gli esperimenti sugli animali tra «animali più evoluti» e «animali meno evoluti» (v. art. 20, comma 2°, LPAN), che ci porta a concludere che deve esistere un ordine naturale di animali al quale la selezione degli animali da laboratorio deve essere orientata. Cfr. A.F. GOETSCHEL, *Würde der Kreatur als Rechtsbegriff und rechtspolitische Postulate daraus*, in *Die Würde des Tieres*, cit., p. 336.

⁶⁴ V. art. 3, lett. b), LPAN.

sistemi giuridici discussi nei paragrafi precedenti. Mentre in questi ultimi il concetto di benessere animale può essere sfruttato per mettere in luce il fatto che gli animali sono esseri senzienti e che di conseguenza l'uomo ha certi doveri nei loro confronti, nel diritto svizzero l'espressione "benessere animale" – assai più differenziata e chiara⁶⁵ rispetto all'uso che ne fa la normativa UE (o rispetto all'obbligo di trattamento di cui all'art. 2135 cod. civ.)⁶⁶ – ha più un effetto supplementare al concetto di creatura, che è il punto cardine del sistema elvetico di tutela degli animali.

Tuttavia, di là dalle sottigliezze dogmatiche, permane anche nel diritto svizzero il sostanziale conflitto di interessi fra uomo e animale, poiché anche in tale contesto nazionale si applicano agli animali le disposizioni che regolano la proprietà. Il dilemma del bilanciamento degli interessi fra persone e animali pare, quindi, ripetersi di continuo⁶⁷.

6. A causa delle scoperte scientifiche che dimostrano che gli animali hanno sensazioni/sentimenti e hanno memoria/intelligenza, noi umani ci troviamo davanti ad un dilemma: ci si chiede se possiamo continuare a

⁶⁵ Per es. riferendosi al comportamento conforme alla specie o alla necessità garantire un'attività appropriata per l'animale.

⁶⁶ Le modalità con cui la legge svizzera dà concreta attuazione al concetto di "benessere degli animali" potrebbero aiutare a comprendere e a sviluppare ulteriormente questi altri concetti. Si pensi, ad esempio, al concetto di ciclo biologico in relazione all'obbligo di allevare gli animali in modo adeguato alla loro specie (nel senso, dunque, del benessere degli animali).

⁶⁷ Ciò significa, infine, che gli interessi dell'animale non sono progettabili in modo assoluto – cosa che vale anche per gli animali usati in agricoltura e specialmente nella produzione di cibo, ambito nel quale non solo possono essere utilizzati ma anche consumati. Si pone la domanda se una protezione assoluta degli animali sia in definitiva possibile, in particolare se si riferisce all'interesse dell'animale a poter vivere. A differenza di altri interessi quali, ad esempio, l'interesse all'integrità fisica, un interesse alla libertà di movimento, un interesse a ricevere un'adeguata cura e sistemazione da parte delle persone che utilizzano gli animali, l'interesse alla vita non può essere parzialmente limitato. La vita di un animale o è finita o non lo è. Cfr. C. RASPÉ, *Tiere im Recht*, cit., p. 328.; v. anche G. MIRIBUNG, *La produzione alimentare (agricola) tra il benessere degli animali e la "dignità della creatura"*, in *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza*, cit., pp. 1140 ss. Un aspetto che deve essere incluso nella discussione in oggetto riguarda la questione se (e se sì, quali) gli animali possano sviluppare un'idea del proprio futuro. Nel caso degli esseri umani, l'interesse per la propria vita nella stragrande maggioranza dei casi implica anche la questione se una persona può/potrà ancora vivere domani. L'interesse per la vita non è quindi solo legato al presente, ma è anche orientato verso le possibilità che il futuro può prospettare. Di conseguenza, è necessario chiarire quali animali hanno sviluppato una comprensione del proprio futuro. L'uccisione di un animale affinché l'uomo possa usarlo sarebbe quindi accettabile, a condizione che: (a) l'animale non possa stabilire un riferimento al proprio possibile futuro, e (b) gli sia permesso di vivere una vita adeguata alla propria specie, dalla nascita alla morte. Per dettagli, cfr. M. LINTNER, *Etica animale. Una prospettiva cristiana*, Brescia, Queriniana, 2020, pp. 133 ss.

usare gli animali come abbiamo fatto finora. Da un punto di vista giuridico, questo significa che dobbiamo chiederci se la relazione tra l'uomo e l'animale sia ancora valutata e formulata correttamente e se gli interessi che la sottendono e che vale la pena di proteggere siano sufficientemente garantiti. In poche parole: come comportarsi con gli animali in quanto "esseri senzienti"?

Si è cercato di rispondere a siffatta domanda analizzando il concetto di "benessere animale", una espressione utilizzata in varie disposizioni normative. E lo si è fatto anche in una prospettiva di diritto comparato, rilevando in primo luogo che gli ordinamenti giuridici analizzati permettono, tutti, il più ampio uso dell'animale fino alla sua uccisione in applicazione del diritto di proprietà che concede all'uomo un pieno e assoluto potere di disposizione.

Il significato dell'espressione "benessere animale" varia in relazione al quadro giuridico in cui essa è inserita. A livello europeo non è indicato in che modo essa debba essere applicata, anche se è affermato in modo forte che gli animali sono "esseri senzienti". Ci sono, però, linee guida che "trasmettono" la regola per la quale gli animali richiedono un "trattamento umano", nel senso che si debbano evitare dolori e sofferenze inutili agli animali, benché i confini non siano molto chiari anche per via del fatto che il concetto di "benessere degli animali" è in via di ulteriori sviluppi. In particolare, però, si rileva che la tutela del benessere animale è una condizione perché gli allevatori possano godere dei sussidi della PAC e, quindi, in una prospettiva di scambio, cosicché sembra che il benessere degli animali non rappresenti un valore di per sé.

L'espressione "benessere animale" ci è stata utile per analizzare i sistemi giuridici italiano, tedesco e svizzero. Nell'ordinamento italiano si è preso atto che l'art. 2135 cod. civ. eleva a imprenditore agricolo l'allevatore che ha cura del ciclo biologico dell'animale, inducendoci a comprendere che l'idea del ciclo biologico da curare richiami l'intero "ciclo di vita" dell'animale nei suoi aspetti non solo fisici ma anche sensitivi.

Dell'ordinamento tedesco si è preso atto dell'insieme delle disposizioni che considerano l'animale sostanzialmente come non-cosa/"concreatura" dell'uomo, cosicché la protezione degli animali dal dolore, dalla sofferenza, dalla paura, dallo stress è quella stessa che si pretende a favore dell'uomo, nella certezza che la caratteristica che accomuna uomini e animali è la capacità di provare dolore.

Nell'ordinamento svizzero all'animale è attribuito uno *status* specifico come creatura la cui dignità deve essere protetta e garantita: è il punto

cardine del sistema di tutela degli animali, dove l'espressione "benessere animale" ha più un effetto supplementare.

In ultima analisi se è la capacità di provare dolore la caratteristica che accomuna uomini e animali, si può pervenire a considerare che i moderni ordinamenti giuridici tendono ad escludere, agli animali, la natura di vere "cose"; ma gli stessi ordinamenti non riescono a superare il limite per una concreta applicazione della regola del benessere animale, limite che è rappresentato dal fatto che gli animali sono "oggetto" del diritto di proprietà, diritto che finisce con il permettere di dare priorità agli interessi del "soggetto" (cioè a quelli dell'uomo) piuttosto che a quelli dello "oggetto" (cioè a quelli dell'animale)⁶⁸.

⁶⁸ Al riguardo, è stato osservato: "Al momento tuttavia, mi sembra più attuale un operazione volta alla individuazione delle limitazioni alle facoltà dell'uomo nei suoi rapporti con l'animale, costruendo quindi uno statuto dell'animale come *res sui generis*, con, all'interno di tale categoria anche sottocategorie, in funzione del livello di senzienza riconosciuto alle varie specie. E ciò mi sembra, allo stato attuale, assai più proficuo rispetto ad un riconoscimento all'animale non umano di una personalità più che astratta, senza che ne vengano determinate le conseguenze, atteso che il riconoscimento di una personalità per l'animale sulle basi dell'attuale normativa potrebbe non essere, allo stato, garanzia di sua migliore tutela." Cfr. F.P. TRAISCI, *Specismo ed antispecismo nella tutela degli animali. Gli animali sono o non sono tutti uguali di fronte alla legge?*, cit., p. 52.

GIURISPRUDENZA

PARTE SECONDA

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO

GIURISPRUDENZA

GIULIA DE LUCA

IL SISTEMA DI INDENNITÀ NATURA 2000 AL VAGLIO DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

ABSTRACT

La sentenza della Corte di giustizia, in causa C-234/20, «Sātiņi-S» SIA, trae origine dalla vicenda di una società lettone che, in seguito all'acquisto di diversi ettari di torbiere situate all'interno di una zona naturale protetta e di una zona di conservazione d'importanza europea Natura 2000, vedevasi respingere la domanda di indennizzo presentata ai sensi dell'art. 30 del reg. (UE) n. 1305/2013, nonostante il divieto di impiantare coltivazioni di mirtilli rossi per gli anni 2015 e 2016 in tali siti.

La pronuncia in commento offre l'occasione di svolgere alcune riflessioni in relazione al rapporto fra agricoltura e tutela della biodiversità, anche alla luce degli obbiettivi perseguiti nell'ambito del *Green Deal* europeo.

Nonostante una delle associazioni italiane maggiormente rappresentative degli interessi degli agricoltori abbia ritenuto che la Corte di giustizia, nel rispondere ai quesiti sottopostigli in relazione alla corretta interpretazione dell'art. 30, par. 6, lett. *a*), del reg. (UE) n. 1305/2013, abbia inteso restringere l'ambito di operatività dell'indennità Natura 2000, penalizzando i redditi agricoli nelle zone protette, una più attenta analisi della motivazione della pronuncia induce a ritenere che il giudice europeo non abbia adottato un approccio ermeneutico innovativo.

Al contrario, attraverso una ricognizione sistematica delle norme già vigenti in materia, nonché della giurisprudenza relativa al rapporto fra vincoli ambientali e diritto dominicale, che viene riletto alla luce del modello di sviluppo sostenibile cui ambisce l'Unione europea, la Corte, lungi dal giustificare la non indennizzabilità dei vincoli ambientali all'interno della rete Natura 2000, evidenzia come la concreta realizzazione della finalità compensativa dell'indennità in questione dipenda, per lo più, dalle decisioni adottate sul piano nazionale in sede di programmazione dello sviluppo

rurale, in relazione alle quali andrà considerata, di volta in volta, la corrispondenza ai principi di non discriminazione e di proporzionalità.

The judgment of the Court of Justice, in case C-234/20, «Sātiņi-S» SIA, originates from the case of a Latvian company which, in view of the purchase of several hectares of peat bogs located within a protected natural area and a Natura 2000 conservation area of European importance, had its application for compensation submitted pursuant to Article 30 of EU Regulation no. 1305/2013 rejected, despite the ban on planting cranberry crops for the years 2015 and 2016 within these sites.

This judgement provides an opportunity to reflect on the relationship between agriculture and the protection of biodiversity, also in the light of the objectives pursued under the European Green Deal.

Despite the fact that one of the Italian associations most representative of the interests of farmers considered that the Court of Justice, in responding to the questions submitted to it in relation to the correct interpretation of Article 30, paragraph (6) (a) of EU Regulation No 1305/2013, was intended to restrict the scope of application of the Natura 2000 payment, penalising agricultural income in protected areas, a more careful analysis of the reasons for the judgment leads to the conclusion that the European court did not adopt an innovative hermeneutic approach.

On the contrary, through a systematic reconnaissance of the rules already in force on the subject, as well as of the case law concerning the relationship between environmental constraints and right of property, reinterpreted in the light of the model of sustainable development aimed at by the European Union, the Court, far from justifying the non-compensation of environmental constraints within the Natura 2000 network, points out that the concrete implementation of the compensatory purpose of the payment in question depends, for the most part, on the decisions taken at national level in the context of rural development programming, in relation to which it will be necessary to consider, in each case, the correspondence with the principles of non-discrimination and proportionality.

PAROLE CHIAVE: Indennità Natura 2000 – Tutela della biodiversità – Diritto di proprietà – Sviluppo rurale.

KEYWORDS: *Natura 2000 Payment – Protection of Biodiversity – Right of Property – Rural Development.*

SOMMARIO: 1. Brevi note introduttive. – 2. La rete ecologica Natura 2000 come uno dei principali strumenti a disposizione del legislatore europeo per la conservazione della biodiversità. – 3. (*Segue*). La disciplina dell'indennità Natura 2000 prevista dall'art. 30 del reg. (UE) n. 1305/2013. – 4. (*Segue*). La rete Natura 2000 nell'ambito della Strategia europea per la biodiversità 2030. L'indennità Natura 2000 nella futura PAC 2023-2027. – 5. La discrezionalità degli Stati membri nell'attuazione delle misure di sostegno di cui all'art. 30 del reg. (UE) n. 1305/2013 al vaglio della Corte di giustizia. Brevi note conclusive.

1. La sentenza in *Appendice* offre l'occasione per sviluppare alcune riflessioni sul rapporto fra agricoltura e tutela della biodiversità, con particolare riferimento alle ipotesi nelle quali le attività agricole vengano esercitate in zone a protezione speciale, come quelle che ricadono nella c.d. rete Natura 2000¹.

Com'è noto, in relazione alle zone che ricadono in tale rete, l'art. 30, par. 6, lett. *a*), del reg. (UE) n. 1305/2013² prevede un sistema di indennità volto a compensare i maggiori costi o i minori guadagni sostenuti dagli agricoltori a causa dei vincoli ambientali.

Il caso sottoposto all'attenzione della Corte di giustizia dell'Unione europea trae origine dall'acquisto, da parte della società *Sātiņi-S*, di diversi ettari di torbiere situate in Lettonia, all'interno di una zona naturale protetta e di una zona di conservazione d'importanza europea Natura 2000.

A fronte del divieto di impiantare coltivazioni di mirtilli rossi per gli anni 2015 e 2016 all'interno delle torbiere presenti in tali siti, nel corso del 2017 la società *Sātiņi-S* presentava una domanda di indennizzo all'ente nazionale competente ai sensi dell'art. 30 del reg. (UE) n. 1305/2013. Tale disposizione, rubricata "Indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva quadro sull'acqua", stabilisce, al par. 1, che, al fine di compen-

¹ Sulla realizzazione della rete ecologica Natura 2000 si vedano, in particolare, N. FERRUCCI, *Le aree naturali protette*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Lezioni di diritto forestale e ambientale*, Padova, 2012, p. 48 ss.; M. BROCCA, *La rete Natura 2000*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, 3^a ed., Torino, 2020, p. 157 ss.; D. AMIRANTE (a cura di), *La conservazione della natura in Europa: la direttiva habitat ed il processo di costruzione della rete "Natura 2000"*, Milano, 2003, *passim*; A. CROSETTI, *Le tutele differenziate*, in A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Bari-Roma, 2018, p. 271 ss.

² Reg. (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il reg. (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, in *GUUE* n. L 347 del 20 dicembre 2013, p. 487 ss. Per una panoramica sulla politica di sostegno allo sviluppo rurale nella PAC 2014-2020 si vedano, fra tutti, L. COSTATO, L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, 5^a ed., Milano, 2019, p. 270 ss.

sare i costi aggiuntivi o il mancato guadagno causati dai vincoli derivanti dall'applicazione della dir. 92/43/CEE (c.d. direttiva *Habitat*)³, della direttiva 2009/147/CE (c.d. direttiva Uccelli)⁴ e della dir. 2000/60/CE (c.d. direttiva quadro sulle acque)⁵, viene erogato annualmente un sostegno per ettaro di superficie agricola o per ettaro di foresta. Inoltre, come precisato dal par. 6, lett. a), dell'art. 30, con riferimento ai siti compresi nella rete Natura 2000, tali indennità sono concesse per le zone agricole e forestali.

Con decisione del 28 febbraio 2017, l'ente nazionale competente respingeva la richiesta avanzata dalla società *Sātiņi-S*: ad avviso dell'amministrazione lettone, la normativa nazionale applicabile al caso di specie limitava la possibilità di beneficiare di un indennizzo alle sole zone forestali (escluse le torbiere) ricomprese nella rete Natura 2000, fermo restando che tale indennizzo era previsto al solo scopo di compensare i vincoli imposti alle attività di selvicoltura⁶.

³ Dir. 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e semi-naturali e della flora e della fauna selvatiche, in *GUCE* n. L 206 del 22 luglio 1992, p. 7, nota anche come direttiva *Habitat*. Osserva M. BROCCA, *La rete Natura 2000*, cit., p. 157 ss. che la direttiva *Habitat* riprende e completa la strategia di conservazione intrapresa con la dir. 79/409/CEE, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (in *GUCE* n. L 103, del 25 aprile 1979, p. 1 ss.), estendendo tale finalità conservativa alla fauna e alla flora selvatiche, nonché, in generale, agli *habitat* naturali. L'approccio della direttiva *Habitat* può essere definito, secondo l'Autore, "olistico" ed "integrato": olistico, in quanto abbraccia tutti gli *habitat* naturali, differenziandone la tutela sulla base delle specifiche caratteristiche degli stessi; integrato, in quanto con la direttiva *Habitat* il legislatore europeo ha cercato di conciliare le esigenze di sviluppo delle zone protette con le esigenze della conservazione degli *habitat* naturali, alla luce dei canoni della sostenibilità.

⁴ Dir. 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, in *GUUE* n. L 20 del 26 gennaio 2010, p. 1 ss., nota anche come direttiva Uccelli. Si tratta, invero, della versione codificata della già menzionata dir. 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici. Sul punto si veda ancora M. BROCCA, *La rete Natura 2000*, cit., p. 157 ss.

⁵ Dir. 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, in *GUCE* n. L 327 del 22 dicembre 2000, p. 1. Per un approfondimento, si veda, in particolare, S. MATTEOLI, *Le acque e la difesa del suolo*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, cit., p. 200 ss.

⁶ La sentenza in calce al presente scritto richiama, in particolare, il decreto del Consiglio dei Ministri lettone del 21 agosto 2007, n. 562, sulle modalità di classificazione dei suoli e sui criteri per determinare il loro tipo di utilizzo; il decreto del Consiglio dei Ministri lettone del 16 marzo 2020, n. 264, recante disposizioni generali sulla tutela e sull'utilizzo delle zone speciali di conservazione; il decreto del Consiglio dei ministri

La società lettone decideva, quindi, di impugnare tale decisione dinanzi alla Corte amministrativa regionale, la quale, pure, con sentenza del 26 marzo 2018, respingeva le sue doglianze richiamando la normativa nazionale.

Contro tale sentenza, la società lettone presentava, poi, un ricorso per cassazione dinanzi alla Corte Suprema, la quale decideva di rivolgersi alla Corte di giustizia, al fine di ottenere, in via pregiudiziale, un chiarimento in relazione alla corretta interpretazione dell'art. 30 del reg. (UE) n. 1305/2013. Più nello specifico, i cinque quesiti sottoposti alla Corte di giustizia vertevano, nel loro complesso, su tre questioni: in primo luogo, sulla possibilità di escludere le torbiere dal sistema di compensazione in questione, nonostante l'astratta riconducibilità delle stesse alle zone forestali o alle superfici agricole; in secondo luogo, sulla possibilità per gli Stati membri di limitare il pagamento delle indennità solo alle ipotesi nelle quali, nelle aree interessate, sussista un vincolo relativo a un determinato tipo di attività economica, come, ad esempio, la silvicoltura (con esclusione, quindi, delle attività di altra natura); infine, sulla possibilità di interpretare l'art. 30, par. 1, del reg. (UE) n. 1305/2013 in combinato disposto con l'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, al fine di sostenere l'esistenza, in capo al soggetto che faccia valere i propri progetti per una nuova attività economica, di un diritto a un'indennità Natura 2000, anche se, al momento dell'acquisto del bene, fosse già a conoscenza dei vincoli cui questo era soggetto.

In linea generale, si ritiene che il principale aspetto di interesse della sentenza in esame riguardi il vaglio condotto dalla Corte di giustizia in merito all'esercizio del potere discrezionale riconosciuto agli Stati membri nell'attuazione delle misure in materia di sviluppo rurale, con particolare riferimento a quelle concernenti il sostegno per gli agricoltori operanti nelle aree ricomprese nella rete Natura 2000.

In proposito, preme evidenziare che la sentenza *de qua* è stata accolta da una delle associazioni italiane maggiormente rappresentative degli interessi degli agricoltori con apparente sconcerto, tanto che tale associazione

lettone del 7 aprile 2015, n. 171, sulle norme di concessione, gestione e controllo degli aiuti dello Stato e dell'Unione europea finalizzati al miglioramento dell'ambiente, del clima e del mondo rurale nel periodo di programmazione 2014-2020 e, infine, il programma lettone di sviluppo rurale 2014-2020, approvato dalla Commissione europea ai sensi dell'art. 10, par. 2, del reg. (UE) n. 1305/2013. Si vedano, al riguardo, i punti 15-24 della sentenza in commento.

ha affermato che la Corte di giustizia avrebbe aperto il varco a uno scenario «preoccupante», nel quale le finalità di tutela ambientale e della biodiversità vengono, di fatto, frustrate da un'asserita giustificazione della non indennizzabilità dei vincoli ambientali, con conseguente penalizzazione dei redditi agricoli nelle aree Natura 2000⁷.

Volendo solo anticipare brevemente alcune delle considerazioni che si svilupperanno in seguito, contrariamente a quanto sembrerebbe doversi dedurre dai toni allarmistici adottati da tale associazione, non pare che la Corte di giustizia abbia seguito un approccio ermeneutico innovativo o comunque teso a restringere più del dovuto l'ambito di applicazione della disciplina dell'indennità Natura 2000: al contrario, il giudice europeo sembrerebbe essersi limitato ad operare una ricognizione sistematica delle norme già vigenti in materia, nonché della giurisprudenza, più che consolidata, relativa al rapporto fra vincoli ambientali e diritto dominicale.

Del resto, il fatto che la Corte, rispondendo in particolare a uno dei quesiti sottopostole, abbia negato che dall'apposizione di vincoli per la tutela ambientale al diritto di proprietà consegua automaticamente il diritto a percepire un'indennità a fronte delle previsioni contenute nell'art. 17 della Carta di Nizza, non desta particolari sorprese, trattandosi piuttosto della conferma che, nell'ordinamento giuridico europeo, il diritto di proprietà non viene considerato in termini di individualismo assoluto, bensì come un diritto che deve essere improntato ad una solida funzione sociale per il perseguimento di interessi generali.

In ogni caso, la sentenza che si commenta offre l'occasione per ripercorrere, seppure brevemente, le principali azioni intraprese dall'Unione europea in materia di tutela della biodiversità, prestando particolare attenzione allo strumento della rete Natura 2000, di recente valorizzato, nell'ambito del *Green Deal* europeo⁸, anche dalla c.d. Strategia per la tutela della

⁷ Si veda l'articolo «Natura 2000: per la Corte di giustizia UE giustificati i vincoli senza indennizzo», pubblicato il 2 febbraio 2022 sul sito di informazione della Coldiretti, <https://www.ilpuncocoldiretti.it/attualita/ambiente/natura-2000-per-la-corte-di-giustizia-ue-giustificati-i-vincoli-senza-indennizzo>.

⁸ Si veda, al riguardo, la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni "Il *Green Deal* europeo", Bruxelles, 11 dicembre 2019, COM (2019) 640 def. Si ricorda, brevemente, che il *Green Deal* europeo contempla al suo interno riferimenti testuali al contenuto dell'Agenda per lo sviluppo sostenibile adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite il 25 settembre 2015, il cui titolo, come è noto, è "Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile". Sulla multidimensionalità del concetto di sviluppo sostenibile, fatto proprio dall'Agenda 2030 e riproposto nel

biodiversità 2030⁹. Inoltre, al fine di dimostrare quanto accennato circa la natura ricognitiva, anziché innovativa, della sentenza *de qua*, prima di esaminare più nel dettaglio le risposte della Corte di giustizia ai quesiti che le sono stati sottoposti dal giudice lettone, sembra utile richiamare la disciplina europea relativa alla concessione dell'indennità Natura 2000.

2. La tutela della biodiversità, definita dalla Commissione europea come «la nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale umano»¹⁰, rappresenta, da tempo, uno dei principali argomenti di interesse nel dibattito politico internazionale e dell'Unione europea, anche a fronte della consa-

Green Deal europeo, e sulle sue ripercussioni sul settore agro-alimentare, si vedano, in particolare, le considerazioni espresse da A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio fra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 511 ss.; ID., *Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, p. 23 ss.; L. COSTATO, *Emergenza Covid-19 e Politica Agricola Comune*, in *Riv. dir. alim.*, 2021, 1, p. 45 ss.; A. DI LAURO, *Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 381 ss.; S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione B2C nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte d'acquisto consapevoli e scelte d'acquisto sostenibili*, in L. SCAFFARDI, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, Roma, 2020, p. 649 ss.; E. CRISTIANI, *La sostenibilità ambientale delle filiere agro-alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, I, p. 56 ss.

⁹ Si veda la comunicazione della Commissione «Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Ripartire la natura nella nostra vita» del 20 maggio 2020, COM (2020) 380 def. Sul tema della tutela della biodiversità si vedano, in particolare, L. PAOLONI, *Diritti degli agricoltori e tutela della biodiversità*, Torino, 2005, *passim*; L. PAOLONI, M. L. CARRANZA, *Biodiversità e servizi ecosistemici tra normativa e prassi*, in L.F. PASTORINO, *Las formas de la naturaleza y sus formas de regulación*, Buenos Aires, 2018, p. 193 ss.; M. BENOZZO, F. BRUNO, *La valutazione di incidenza. La tutela della biodiversità tra diritto comunitario, diritto nazionale e regionale*, Milano, 2009, *passim*; E. SIRSI, *La tutela delle risorse genetiche in agricoltura*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. 2, *Il diritto agroambientale*, Torino, 2011, p. 493 ss.; L. RUSSO, *Agricoltura e tutela della biodiversità*, in A. GERMANÒ, D. VITI (a cura di), *Agricoltura e beni comuni*, Atti del convegno IDAIC di Lucera-Foggia, 27-28 ottobre 2011, Milano, 2012, p. 187 ss.; ID., *Attività agricola e tutela della biodiversità*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, cit., p. 87 ss.; L. CORBETTA, *La tutela della biodiversità alla luce delle principali convenzioni internazionali*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Lezioni di diritto forestale e ambientale*, cit., p. 22 ss.; N. FERRUCCI, *Agricoltura e ambiente*, in *Riv. giur. dell'amb.*, 2014, p. 323 ss.; L. COSTATO, L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 298 ss.

¹⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni “La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell'Unione europea sulla biodiversità fino al 2020” del 3 maggio 2011, COM (2011) 244 def.

pevolezza che, ad oggi, le molteplici azioni messe in campo per frenare la perdita di specie viventi e di *habitat* naturali non hanno ancora dato i risultati attesi.

Come è noto, nella Convenzione sulla diversità biologica (Cbd)¹¹, aperta alla firma il 5 giugno 1992, a seguito del vertice sulla Terra tenutosi a Rio de Janeiro, ed entrata in vigore il 29 dicembre 1993, è possibile rinvenire la principale definizione del concetto di «biodiversità» o di «diversità biologica», inteso come «la variabilità degli organismi viventi di ogni origine compresi, *inter alia*, gli ecosistemi terrestri, marini ed altri ecosistemi acquatici ed i complessi ecologici di cui fanno parte; ciò include la diversità nell'ambito delle specie, e tra le specie degli ecosistemi». A sua volta, il termine «ecosistema» serve ad indicare, sulla base della Convenzione, «un complesso dinamico formato da comunità di piante, di animali, di microrganismi e dal loro ambiente non vivente, le quali, grazie alla loro interazione, costituiscono un'unità funzionale»¹².

Negli ultimi decenni, la continua perdita di biodiversità e la maturata consapevolezza in ordine alla natura multifunzionale della sua tutela, che abbraccia una dimensione non solo agro-ambientale, ma anche socio-economica e culturale, dal momento che fornisce servizi eco-sistemici che sono alla base della promozione dello sviluppo sostenibile¹³, hanno spinto il legislatore dell'Unione europea a porre in essere azioni che mirino a consentire in modo più incisivo la conservazione della diversità biologica. Al riguardo, nonostante non si vogliano ripercorrere in questa sede le principali tappe dell'evoluzione della tutela della biodiversità nell'ordinamento giuri-

¹¹ In merito alla Convenzione sulla diversità biologica si vedano, tra tutti, L. PAOLONI, *Diritti degli agricoltori e tutela della biodiversità*, cit., p. 1 ss.; S. MANSERVISI, *L'incidenza delle norme di diritto internazionale pattizio sul diritto agrario comunitario e nazionale e la Convenzione sulla diversità biologica*, in *Il Nuovo diritto agrario comunitario*, 2005, p. 511 ss.; EAD., *Profili della connessione fra agricoltura e territorio nelle fonti agro-ambientali internazionali e dell'Unione europea del diritto agrario*, in AA.VV., *I diritti della terra e del mercato agroalimentare*. Liber amicorum Alberto Germanò, Milano, 2016, p. 624 ss. e L. CORBETTA, *La tutela della biodiversità*, cit., p. 27 ss.

¹² Si veda, al riguardo, l'art. 2 della Convenzione sulla diversità biologica.

¹³ In questi termini, si vedano L. PAOLONI, M. L. CARRANZA, *Biodiversità e servizi ecosistemici tra normativa e prassi*, cit., p. 196. Sulle declinazioni ambientali, sociali ed economiche della sostenibilità, concetto quest'ultimo inscindibilmente connesso con la tutela della biodiversità, si veda anche M. D'ADDEZIO, *L'impresa forestale: un'innovazione giuridica nel segno della sostenibilità*, in M. D'ADDEZIO, S. BOLOGNINI (a cura di), *F-Law, Forestry Law and Food Law. Approfondimenti su soggetti e strumenti giuridici all'insegna dei canoni di sostenibilità*, Torino, 2021, p. 36.

dico dell'Unione europea, è comunque utile ricordare che quest'ultima ha seguito due direttrici fondamentali, una ambientale e l'altra agricola¹⁴.

Come rilevato in dottrina, nella direttrice ambientale – che per lungo tempo ha assunto una valenza maggiore rispetto a quella prettamente agricola¹⁵ – tendono a collocarsi tutti quei provvedimenti normativi che, proprio perché finalizzati a tutelare la varietà di organismi viventi, vegetali e animali, e gli ecosistemi terrestri, marini e acquatici nei quali essi vivono, sono stati adottati con base giuridica ambientale, muovendo dalla consapevolezza che in materia di ambiente sussiste una competenza concorrente fra l'Unione e gli Stati membri. Nel novero di tali provvedimenti rientrano, ad esempio, le già citate direttive Uccelli e *Habitat*, che costituiscono il contesto giuridico entro il quale si inserisce la rete ecologica Natura 2000, nonché la dir. 2000/60/CE che istituisce un quadro per l'azione europea in materia di acque¹⁶.

La direttrice agricola fa riferimento, invece, in modo più diretto alla relazione biunivoca esistente fra esercizio dell'attività agricola, da un lato, e

¹⁴ Così L. RUSSO, *Attività agricola e tutela della biodiversità*, cit., p. 93 ss.

¹⁵ Si veda, al riguardo, L. PAOLONI, *Biodiversità e risorse genetiche di interesse agroalimentare nella legge nazionale di tutela e valorizzazione*, in *Dir. agroalim.*, 2016, n. 1, p. 157, la quale osserva: «Nell'ambito dell'ampio dibattito avviato ormai da tempo sul fondamentale ruolo rivestito dall'agro-biodiversità, quale risorsa essenziale per soddisfare il bisogno primario dell'umanità, ovvero l'alimentazione, sia per consentire la realizzazione di modelli sostenibili e multifunzionali di produzioni agro-alimentari, la posizione dell'Europa si è contraddistinta, almeno fino a una certa data, per una marcata (e quasi esclusiva) attenzione alla biodiversità ambientale (o naturale) piuttosto che a quella agricola in senso stretto».

¹⁶ Così L. COSTATO, L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 292 ss., ove si osserva che lungo la direttrice ambientale della tutela della biodiversità possono essere ricompresi anche altri provvedimenti (oltre alle già citate direttive Uccelli e *Habitat* e alla dir. 2000/60/CE), tra i quali possono essere ricordati: la dir. 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, in *GUUE* n. L 197 del 21 luglio 2001, p. 30 ss.; la dir. 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, in *GUUE*, n. L 143 del 30 aprile 2004, p. 56 ss.; la dir. 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 sulla tutela penale dell'ambiente, in *GUUE* n. L 328 del 6 dicembre 2008, p. 28 ss.; la dir. 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dell'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole, in *GUCE*, n. L 375 del 31 dicembre 1991, p. 1 ss.; la dir. 2009/128/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi, in *GUUE* n. L 309 del 24 novembre 2009, p. 71 ss.

tutela della biodiversità, dall'altro¹⁷. Prendendo le mosse dall'impatto che l'agricoltura può avere sugli equilibri degli ecosistemi, impatto che può essere tanto negativo, a causa, ad esempio, dello sfruttamento intensivo del suolo e del suo inquinamento, nonché della coltivazione o dell'allevamento di un numero ridotto di varietà vegetali o animali, quanto positivo, laddove l'agricoltura venga improntata a canoni di sostenibilità e di salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema¹⁸, la direttrice agricola della tutela della biodiversità ha trovato la sua principale *sedes materiae* nell'ambito delle disposizioni in materia di condizionalità¹⁹ e di *greening*²⁰, attualmente contem-

¹⁷ Si esprime in termini di rapporto biunivoco fra attività agricola e tutela della biodiversità L. RUSSO, *Agricoltura e tutela della biodiversità*, cit., p. 191. Tale espressione viene, peraltro, ripresa da L. PAOLONI, *Biodiversità e risorse genetiche di interesse agroalimentare nella legge nazionale di tutela e valorizzazione*, cit., p. 157.

¹⁸ Così L. RUSSO, *Attività agricola e tutela della biodiversità*, cit., p. 90.

¹⁹ Sull'istituto della condizionalità, si veda fra tutti L. RUSSO, *La «condizionalità» nella riforma degli aiuti diretti comunitari e nel settore dello sviluppo rurale*, in F. ALBISINNI, A. SCIAUDONE (a cura di), *Il contenzioso sui regimi di pagamento in agricoltura*, Napoli, 2008, p. 117 ss.; ID., *Controlli e certificazioni nel settore agrario: la condizionalità*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, 1, p. 1 ss.; ID., *Attività agricola e tutela della biodiversità*, cit., p. 99. Sulla nuova condizionalità rafforzata nel regime della PAC 2023-2027 si veda la nota successiva.

²⁰ Sul *greening* nella PAC 2014-2020 si vedano L. RUSSO, *Profili di tutela ambientale nelle proposte per la PAC 2014-2020. La nuova condizionalità e il greening*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 628 ss.; G. STRAMBI, *Condizionalità e greening nella PAC: è abbastanza per il clima?*, in *Agricoltura, istituzioni e mercati*, 2016, 2, p. 64 ss.; L. COSTATO, L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 259 ss. Giova ricordare che di recente sono stati approvati i regolamenti che delineano la fisionomia della nuova PAC 2023-2027, ovvero sia i regolamenti UE n. 2115/2021 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) nn. 1305/2013 e 1307/2013; n. 2116/2021 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 e n. 2117/2021 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 regimi 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 ultra-periferiche dell'Unione, tutti in *GUUE* n. L 435 del 6 dicembre 2021, p. 1 ss. Con riferimento specifico al reg. (UE) n. 2115/2021, va rilevato che esso fonda l'architettura verde della nuova PAC su tre componenti, ovvero: la condizionalità ambientale rafforzata; il regime ecologico come componente dei pagamenti diretti all'interno del primo pilastro; le misure agro-climatico-ambientali nel

plate, rispettivamente, dai regolamenti (UE) nn. 1306/2013²¹ e 1307/2013²², nonché nell'ambito delle misure di sostegno allo sviluppo rurale, al momento disciplinate dal reg. (UE) n. 1305/2013²³.

Con riferimento alla tutela della biodiversità nel contesto della politica di sostegno allo sviluppo rurale, vengono in considerazione, in particolare, i pagamenti agro-climatico-ambientali; i sostegni volti a favorire la conversione delle aziende agricole alle regole dell'agricoltura biologica; le misure che mirano a mantenere la presenza della popolazione agricola in zone soggette a vincoli naturali o specifici; i pagamenti previsti a favore di quegli agricoltori che volontariamente si impegnano ad adottare interventi finalizzati a migliorare il benessere degli animali; gli aiuti concessi ai silvicoltori che si impegnano a realizzare interventi di natura silvo-ambientale e climatica; le misure di sostegno per favorire l'imboschimento di terreni agricoli e non agricoli e, per quanto qui di maggiore interesse, le misure volte a fornire un sostegno per compensare i maggiori costi e i minori guadagni collegati all'attuazione delle norme europee volte a tutelare la biodiversità²⁴, fra

secondo pilastro. Di fatto, il *greening* scompare nella PAC 2023-2027 per essere assorbito all'interno della condizionalità, il cui rafforzamento è dato dall'aumento delle buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA), che da sette passano a nove, e all'interno delle quali vengono fatti confluire gli impegni di inverdimento, come nel caso della BCAA 1 sul mantenimento dei prati permanenti e della BCAA 7 sulla rotazione delle colture. Sul percorso di costruzione della PAC 2023-2027 si veda L. SALVI, *I profili verdi della politica agricola comune*, in N. FERRUCCI, *Diritto forestale e ambientale*, cit., p. 315 ss.

²¹ Reg. (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008, in *GUUE* n. L 347 del 20 dicembre 2013, p. 549 ss.

²² Reg. (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il reg. (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il reg. (CE) n. 73/2009 del Consiglio, in *GUUE* n. L 347 del 20 dicembre 2013, p. 608 ss.

²³ Come osservano L. COSTATO, L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 301 s., la direttrice agricola della tutela della biodiversità ispira anche la disciplina in materia di DOP e IGP, di cui oggi al reg. (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, in *GUUE*, n. L 343 del 14 dicembre 2012, p. 1 ss., nonché, ovviamente, la disciplina dell'agricoltura biologica, prevista, oggi nel reg. (UE) n. 848/2018 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il reg. (CE) n. 834/2007 del Consiglio, in *GUUE* n. L150 del 14 giugno 2018, p. 1 ss.

²⁴ Tale elenco di misure di sostegno allo sviluppo rurale che incidono sulla tutela

le quali va annoverato anche il sistema di indennità Natura 2000 previsto dall'art. 30, par. 1, lett. *a*), del reg. (UE) n. 1305/2013²⁵.

Giova segnalare che, in verità, sulla c.d. rete Natura 2000 tendono a convergere tanto la direttrice ambientale, quanto quella agricola: poiché il quaranta e il cinquanta per cento dell'intera rete è interessato dalla presenza – rispettivamente – di zone agricole e forestali, tale strumento, essendo volto alla conservazione degli *habitat* naturali e delle specie animali e vegetali che li popolano, per poter funzionare in modo efficace, richiede, invero, la creazione di un solido partenariato fra autorità pubbliche, agricoltori e società²⁶.

della biodiversità viene riportato da L. RUSSO, *Attività agricola e tutela della biodiversità*, cit., p. 103.

²⁵ Si veda il 24° *considerando* del reg. (UE) n. 1305/2013, nel quale si trova affermato: «È opportuno continuare a concedere un sostegno agli agricoltori e ai silvicoltori che devono sottostare, nelle zone interessate, a particolari vincoli derivanti dall'applicazione della dir. 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e della dir. 92/43/CEE del Consiglio, e al fine di contribuire all'oculata gestione dei siti Natura 2000. Un sostegno dovrebbe essere concesso anche agli agricoltori che devono sottostare, nei bacini idrografici, a vincoli derivanti dall'applicazione della direttiva quadro sulle acque. Il sostegno dovrebbe essere subordinato a determinati requisiti indicati nel programma di sviluppo rurale, che vanno al di là dei pertinenti criteri e requisiti obbligatori. Gli Stati membri dovrebbero altresì provvedere affinché i pagamenti agli agricoltori non comportino un doppio finanziamento ai sensi del presente regolamento e del reg. (UE) n. 1307/2013. Gli Stati membri dovrebbero inoltre tener conto delle specifiche esigenze delle zone Natura 2000 nell'impostazione generale dei programmi di sviluppo rurale».

²⁶ Si vedano i dati riportati dalla Commissione europea sul sito: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/faq_it.htm#:~:text=Con%20oltre%2027%20000%20siti,della%20superficie%20terrestre%20dell'UE. Sulla necessità di creare un vero e proprio partenariato fra autorità pubbliche, agricoltori e società per il consolidamento della rete Natura 2000 si veda, in particolare, il documento del 2014 della Commissione europea, *L'agricoltura per Natura 2000. Come sostenere i sistemi agricoli nel contesto di Natura 2000 per conseguire gli obiettivi di conservazione, sulla base delle buone pratiche sperimentate negli Stati membri*, consultabile al sito <https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/IT.pdf>, p. 8 ss., ove si evidenzia: «Poiché un elevato livello di biodiversità di solito coincide con una scarsa produttività agricola, la maggior parte delle superfici agricole di Natura 2000 si trova nelle zone agricole più marginali. Esempi tipici comprendono prati e pascoli alpini, pianure steppiche, brughiere aperte e praterie umide. In alcune di queste aree, i sistemi di coltivazione e le pratiche agricole esistenti probabilmente sono già compatibili con la conservazione delle specie e degli habitat per cui il sito è stato designato nel quadro di Natura 2000, e l'attenzione è rivolta alla ricerca di 9 modi per continuare a sostenere queste pratiche agricole garantendo il dovuto riconoscimento agli agricoltori interessati. In altre, è possibile che le pratiche agricole tradizionali siano state abbandonate o convertite in altre forme di agricoltura meno compatibili con la natura, nel qual caso sarà necessario tro-

Istituita dalla direttiva *Habitat*, la rete Natura 2000 rappresenta, ad oggi, la più ampia rete ecologica a livello globale²⁷ e comprende sia le cc.dd. zone speciali di conservazione, che vengono individuate sulla base di tale direttiva, sia le cc.dd. zone di protezione speciale, individuate dagli Stati membri sulla base della direttiva Uccelli.

Per quanto riguarda, più nello specifico, le zone speciali di conservazione, esse vengono designate dagli Stati membri facendo riferimento sia agli *habitat* di interesse europeo elencati nell'allegato I della direttiva, sia alle specie animali e vegetali individuate ai sensi dell'allegato II; alcuni *habitat* e alcune specie sono definiti, peraltro, come prioritari e sono sottoposti a misure di protezione specifiche. Le scelte operate dagli Stati membri vengono, poi, sottoposte all'attenzione della Commissione europea, la quale, sulla base dei criteri indicati dalla direttiva, procede, in accordo con gli Stati membri, a stilare appositi elenchi di siti di importanza europea per ciascuna delle nove regioni biogeografiche, che sono: la regione alpina; la regione atlantica; la regione del Mar Nero; la regione boreale; la regione continentale; la regione macaronesica; la regione mediterranea e, infine, le regioni pannonica e steppica. Entro sei mesi da quando un sito è stato scelto come sito di importanza europea, lo Stato membro interessato lo designa quale zona speciale di conservazione e si adopera al fine di attuare le misure di conservazione necessarie per assicurare che sia mantenuto o ripristinato uno «stato di conservazione soddisfacente» degli *habitat* naturali e/o delle popolazioni delle specie per cui il sito è designato²⁸.

vare modi per reintrodurre sistemi agricoli compatibili o adeguare le pratiche esistenti, affinché possano tornare a contribuire alla conservazione degli habitat e delle specie di interesse comunitario per cui il sito è stato designato. Questo richiede un solido approccio di partenariato tra gli agricoltori interessati, le autorità pubbliche competenti per le politiche agricole e ambientali e la società civile in generale. La guida ha lo scopo di illustrare in che modo questo partenariato può funzionare con efficacia a vantaggio di tutti e presenta una panoramica dei principali temi da considerare per quanto concerne il rapporto tra agricoltura e Natura 2000, offrendo una serie di idee pratiche, esempi e raccomandazioni sulla gestione delle superfici agricole nei siti Natura 2000, sulla base di esperienze pratiche positive in tutto il territorio dell'UE».

²⁷ Solo in Italia, ad oggi, sono stati individuati 2.358 Siti di Importanza Comunitaria (Sic), 2292 dei quali sono stati designati quali Zone Speciali di Conservazione, e 636 Zone di Protezione Speciale (Zps), 357 delle quali sono siti di tipo C, ovvero Zps coincidenti con Sic/Zsc. Si vedano, al riguardo, i dati riportati da Ministero per la Transizione Ecologica al sito internet <https://www.mite.gov.it/pagina/sic-zsc-e-zpsitalia#:~:text=In%20particolare%20sono%20stati%20individuati,%20ZPS%20coincidenti%20con%20SIC%20ZSC%3A&text=Elenco%20delle%20ZPS>.

²⁸ Come rilevato da M. BROCCA, *Natura 2000*, cit., p. 162 s., l'espressione «stato

Con riferimento, invece, alle zone di protezione speciale, esse vengono individuate dagli Stati membri sulla base della direttiva Uccelli, che persegue l'obiettivo di istituire in tutti gli Stati membri un sistema di aree protette finalizzato alla preservazione di quelle specie di uccelli, soprattutto migratori, a forte rischio di estinzione o di considerevole diminuzione. A tale scopo, gli Stati, seguendo una procedura più semplice di quella che porta all'individuazione delle zone speciali di conservazione, designano come zone di protezione speciale quei territori che, per numero e per superficie, risultino i più idonei a garantire la conservazione delle specie elencate nell'allegato I della direttiva, anche sulla base dei criteri enucleati nell'inventario europeo *Important Bird Areas in Europe* (IBA)²⁹, trasmettendo, infine, l'elenco delle zone così designate alla Commissione europea.

Tanto per le zone speciali di conservazione, quanto per quelle di protezione speciale, l'art. 6 della direttiva *Habitat*³⁰ prevede che gli Stati membri debbano adottare «tutte le misure di conservazione necessarie», che possono implicare «all'occorrenza appropriati piani di gestione specifici o integrati ad altri piani di sviluppo», nonché l'adozione delle «opportu-

di conservazione soddisfacente» ricorre in diversi passaggi della direttiva *Habitat* e si presta ad essere declinato sia con riferimento alla conservazione degli *habitat*, sia con riferimento alla conservazione delle specie animali e vegetali. In particolare, «lo stato di conservazione di un *habitat* è considerato soddisfacente quando *a*) le superfici che comprende sono stabili o in estensione; *b*) la struttura e le funzioni specifiche necessarie al suo mantenimento a lungo termine esistono e possono continuare a esistere in un futuro prevedibile; *c*) lo stato di conservazione delle specie tipiche è soddisfacente (art. 1, lett. *e*)». Lo stato di conservazione di una specie è considerato soddisfacente quando: *a*) i dati relativi all'andamento delle popolazioni della stessa specie in causa indicano che tale specie continua e può continuare a lungo termine ad essere un elemento vitale degli *habitat* naturali cui appartiene; *b*) l'area di ripartizione naturale della specie non è in declino né rischia di declinare in un futuro prevedibile; *c*) esiste e continuerà probabilmente ad esistere un *habitat* sufficiente affinché le sue popolazioni si mantengano a lungo termine (art. 1, lett. *i*)».

²⁹ L'IBA, elaborato su richiesta della Commissione dall'*International Council for Bird Preservation*, oggi *BirdLife International*, fornisce un'analisi della distribuzione dei siti importanti per la tutela di specie di uccelli presenti nel territorio dell'Unione europea e rappresenta un vero e proprio punto di riferimento per la designazione delle zone di protezione speciale da parte degli Stati membri. Per approfondire, si vedano N. FERUCCI, *Le aree naturali protette*, cit., p. 62 e M. BROCCA, *La rete Natura 2000*, cit., p. 162.

³⁰ Sull'interpretazione e applicazione dell'art. 6 della direttiva *Habitat* si vedano le Comunicazioni della Commissione europea "Gestione dei siti Natura 2000. Guida all'interpretazione dell'art. 6 della direttiva 92/43/CEE (direttiva *Habitat*)" del 21 novembre 2018, COM (2018) 7621 def. e "Valutazione di piani e progetti in relazione ai siti Natura 2000. Guida metodologica alle disposizioni dell'articolo 6, paragrafi 3 e 4, della direttiva *Habitat* 92/43/CEE", in *GUCE* 28 ottobre 2021, n. C 437, p. 1 ss.

ne misure regolamentari, amministrative o contrattuali» conformi alle esigenze ecologiche degli *habitat* e delle specie oggetto di protezione (art. 6, par. 1, dir. *Habitat*).

Ancora, gli Stati membri sono tenuti ad adottare le misure opportune per evitare che nelle aree Natura 2000 si verifichino «il degrado degli *habitat* naturali e degli *habitat* di specie, nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi» stabiliti ai sensi della direttiva (art. 6, par. 2).

Infine, è compito degli Stati proteggere i siti da nuovi piani e progetti potenzialmente dannosi, effettuando preliminari valutazioni dell'incidenza di tali piani e progetti sul sito (art. 6, parr. 3 e 4): al riguardo, un'eventuale approvazione dei nuovi piani o dei progetti può avvenire solo se risulta che essi non hanno un'incidenza negativa sull'integrità dell'*habitat*, ovvero se, nonostante le possibili ripercussioni negative sulla conservazione del sito, manchino soluzioni alternative e il piano o il progetto siano necessari a soddisfare esigenze di carattere imperativo, incluse quelle di natura sociale ed economica, tenuto conto che, in questo caso, lo Stato deve adottare le misure compensative necessarie per garantire la coerenza globale della rete³¹.

3. Se si considera quanto accennato in precedenza, ovvero che oltre il quaranta per cento della rete Natura 2000 è occupata da superfici agricole e il cinquanta per cento da foreste, si comprende che le misure applicabili dagli Stati membri per la conservazione degli *habitat* e delle specie sono destinate ad avere un impatto notevole sull'esercizio delle attività primarie, determinando, sovente, maggiori costi di gestione e minori redditi per gli agricoltori e i silvicoltori insediati in tali zone. Al riguardo, sebbene la stessa Commissione europea abbia evidenziato che la maggior parte delle zone agricole e forestali comprese nella rete Natura 2000 è sempre stata gestita con sistemi compatibili con la conservazione degli *habitat* e delle specie per la cui protezione il sito è stato designato³², la vera sfida per le autorità pubbliche competenti è quella di consentire il mantenimento di tali modelli di gestione, oltre che la loro adozione in quelle aree abbandonate o convertite a sistemi meno eco-sostenibili.

³¹ Si vedano, ancora, N. FERRUCCI, *Le aree naturali protette*, cit., p. 63 e M. BROCCA, *La rete Natura 2000*, cit., p. 160 ss.

³² Si veda il già menzionato documento della Commissione europea "L'agricoltura per Natura 2000", p. 8 ss.

Si comprende, pertanto, l'importanza delle previsioni contenute nel già citato art. 30 del reg. (UE) n. 1305/2013: rispondendo a una chiara funzione compensativa, esse possono contribuire al perseguimento dell'obiettivo di favorire la permanenza dell'attività umana sul territorio, pur improntandola ad un approccio eco-sistemico, rispettoso dell'ambiente e delle esigenze di salvaguardia della biodiversità³³.

Come si è già avuto di ricordare, l'art. 30 del reg. (UE) n. 1305/2013 prevede, in relazione ai vincoli di natura ambientale determinati dall'applicazione delle direttive *Habitat* e *Uccelli*, nonché della direttiva quadro sulle acque, la possibilità per gli Stati membri di concedere agli agricoltori e ai silvicoltori privati insediati nelle zone gravate da tali vincoli un sostegno annuale, calcolato per ettaro di superficie agricola o per ettaro di foresta, al fine di compensare i costi aggiuntivi e il mancato guadagno derivanti da tali vincoli.

L'art. 30, par. 3, precisa, peraltro, che il sostegno derivante dall'applicazione delle direttive *Habitat* e *Uccelli* «è concesso unicamente per i vincoli derivanti da requisiti che vanno al di là delle buone condizioni agronomiche e ambientali di cui all'art. 94 e all'allegato II del reg. (UE) n. 1306/2013³⁴ e dei pertinenti criteri e attività minime stabiliti a norma dell'art. 4, par. 1, lett. c), punti *i*), *ii*) e *iii*) del reg. (UE) n. 1307/2013³⁵», po-

³³ Si veda, al riguardo, A. TRISORIO, *Agricoltura e biodiversità: strumenti e prospettive*, in *Agriregionieuropa*, 2015, n. 41, p. 1 ss., la quale richiama le riflessioni svolte da L. PADOVANI, P. CARRABBA, F. MAURO, *L'approccio ecosistemico: una proposta innovativa per la gestione della biodiversità e del territorio*, in *Energia, Ambiente e Innovazione*, 2003, n. 1, p. 23 ss.

³⁴ L'art. 94 del reg. (UE) n. 1306/2013, rubricato "Obblighi degli Stati membri in materia di buone condizioni agronomiche e ambientali", prevede: «Gli Stati membri provvedono affinché tutte le superfici agricole, comprese le terre che non sono più utilizzate a fini di produzione, siano mantenute in buone condizioni agronomiche e ambientali. Gli Stati membri definiscono, a livello nazionale o regionale, norme minime per i beneficiari in materia di buone condizioni agronomiche e ambientali sulla base dell'allegato II, tenendo conto delle caratteristiche peculiari delle superfici interessate, comprese le condizioni pedoclimatiche, i metodi colturali in uso, l'utilizzazione del suolo, la rotazione delle colture, le pratiche agronomiche e le strutture aziendali. Gli Stati membri non possono definire criteri minimi che non siano previsti nell'allegato II».

³⁵ Ai sensi dell'art. 4, par. 1, lett. c) del reg. (UE) n. 1307 per attività agricola si intende: «*i*) la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, compresi la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli, *ii*) il mantenimento di una superficie agricola in uno stato che la rende idonea al pascolo o alla coltivazione senza interventi preparatori che vadano oltre il ricorso ai metodi e ai macchinari agricoli ordinari, in base a criteri definiti dagli Stati membri in virtù di un quadro stabilito dalla Commissione, o *iii*) lo svolgimento di un'attività minima, definita

sto, in ogni caso, che tali requisiti sono specificati all'interno dei programmi nazionali di sviluppo rurale (art. 3, par. 5).

Con riferimento alle zone per le quali sono concesse le indennità, il par. 6 dell'art. 30 prevede che tali indennità possano essere concesse per: «a) zone agricole e forestali Natura 2000 designate ai sensi della direttiva 92/43/CEE e 2009/147/CE; b) altre aree rurali protette delimitate soggette a vincoli ambientali relativi all'attività agricola o silvicola, che contribuiscono all'attuazione dell'art. 10 della direttiva 92/43/CEE, a condizione che tali aree non superino, per programma di sviluppo rurale, il 5% delle zone Natura 2000 designate ricomprese nello stesso territorio; c) le zone agricole incluse nei piani di gestione dei bacini idrografici ai sensi della direttiva quadro sulle acque».

Considerate le recenti reazioni alla sentenza oggetto del presente commento, è utile ricordare che l'art. 30 del reg. (UE) n. 1305/2013 non istituisce un obbligo per gli Stati membri di introdurre nei programmi di sviluppo rurale un sistema di indennità Natura 2000. Il Titolo III del regolamento, ove è collocata la disposizione in questione, contiene, infatti, un elenco di misure che gli Stati membri possono (non devono) decidere di attuare con le proprie programmazioni, al fine di conseguire, sui propri territori, gli obiettivi generali di cui all'art. 4, ovvero: stimolare la competitività del settore agricolo, garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima e realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e delle comunità rurali, compresi la creazione e il mantenimento di posti di lavoro.

Nondimeno, nell'esercizio del margine di discrezionalità riconosciuto loro dall'Unione europea, gli Stati membri, nell'attuazione delle misure di sostegno allo sviluppo rurale, sono tenuti ad agire conformemente ai principi generali del diritto europeo, con particolare riferimento al principio di non discriminazione e di proporzionalità³⁶.

In ogni caso, laddove uno Stato membro decida di attuare nel proprio programma di sviluppo rurale la misura di cui all'art. 30 del reg. (UE) n. 1305/2013, vengono in considerazione anche le ulteriori disposizioni dettate dal reg. di esecuzione (UE) n. 808/2014, recante le modalità di applicazione delle disposizioni contenute nel regolamento sullo sviluppo

dagli Stati membri, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione».

³⁶ Si veda il punto 43 della sentenza in commento.

rurale³⁷. Brevemente, ai fini che qui interessano, è necessario evidenziare che l'allegato I, parte 5, misura 12, del reg. di esecuzione (UE) n. 808/2014 stabilisce che gli Stati membri che decidono di attuare la misura *ex art.* 30 del reg. (UE) n. 1305/2013 possono scegliere fra tre sotto-misure, ovverossia: il pagamento compensativo per le zone agricole Natura 2000; il pagamento compensativo per le zone forestali Natura 2000 e il pagamento compensativo per le zone agricole incluse nei piani di gestione dei bacini idrografici. Inoltre, ai sensi dell'allegato I, parte 1, sezione 8, par. 2, lett. *e*), punto 11 di tale regolamento, gli Stati membri, una volta scelta la sotto-misura o le sotto-misure da attuare, individuano nei programmi di sviluppo rurale le restrizioni o gli svantaggi a motivo dei quali possono essere concessi i pagamenti, il cui importo può essere definito, peraltro, sulla base di ipotesi *standard* di costi aggiuntivi e mancato guadagno (art. 10, par. 1, del reg. di esecuzione (UE) n. 808/2014).

Si tratta, senza dubbio, di disposizioni connotate da un forte tecnicismo che, tuttavia, come si avrà modo di ribadire nel prosieguo del presente lavoro e come, in verità, osservato anche dalla Corte di giustizia, vanno tenute in considerazione nel momento in cui si discute dei limiti al potere discrezionale concesso agli Stati membri in sede di attuazione delle misure di sviluppo rurale.

4. Prima di procedere alla disamina delle risposte date dalla Corte di giustizia in merito ai quesiti che le sono stati sottoposti circa la corretta interpretazione dell'art. 30 del reg. (UE) n. 1305/2013, sembra, altresì, opportuno evidenziare che anche la Strategia europea sulla biodiversità adottata nel contesto del *Green Deal* dedica ampio spazio alla rete Natura 2000. In linea con quanto previsto dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e conformemente agli obiettivi perseguiti con l'Accordo di Parigi sui

³⁷ Reg. di esecuzione (UE) n. 808/2014 della Commissione del 17 luglio 2014 recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), in *GUUE* n. L 227 del 31 luglio 2014, p. 1 ss. Tale regolamento, ai sensi dell'art. 1, «stabilisce le modalità di attuazione del regolamento (UE) n. 1305/2013 per quanto riguarda la presentazione dei programmi di sviluppo rurale, le procedure e le scadenze per l'approvazione e la modifica dei programmi di sviluppo rurale e delle discipline nazionali, il contenuto delle discipline nazionali, l'informazione e la pubblicità relative ai programmi di sviluppo rurale, l'attuazione di determinate misure di sviluppo rurale, il monitoraggio, la valutazione e la presentazione di relazioni».

cambiamenti climatici³⁸, nella Comunicazione della Commissione europea “Strategia dell’UE sulla biodiversità per il 2030. Ripartire la natura nella nostra vita” del 20 maggio 2020 si mette in rilievo l’esigenza di migliorare ed estendere la rete di zone protette nell’Unione europea, rendendole maggiormente coerenti fra loro³⁹.

Più nello specifico, la Strategia sulla biodiversità propone un aumento di almeno il quattro per cento della superficie terrestre protetta e del diciannove per cento di quella marina rispetto alle estensioni odierne, fino a raggiungere, entro il 2030, un’estensione di zone protette pari al trenta per cento, con riferimento sia alla superficie terrestre sia a quella marina. Contestualmente, la Strategia sulla biodiversità propone di aumentare in modo considerevole le superfici terrestri e marine sottoposte ad un sistema di protezione rigoroso, con particolare attenzione per quegli *habitat* che, sulla base delle loro caratteristiche specifiche, risultino maggiormente in grado di eliminare il carbonio dall’atmosfera: nel novero di tali *habitat* rientrano sicuramente le foreste primarie e antiche, ma anche le torbiere, i pascoli, le zone umide, le mangrovie e le praterie oceaniche. In questa prospettiva, verrà demandato agli Stati membri il compito di designare le cc.dd. zone supplementari protette e rigorosamente protette che andranno a integrare la rete Natura 2000 o che verranno assoggettate a un regime nazionale di protezione.

Per quanto concerne, invece, il profilo, per così dire, “organizzativo” della rete, la Strategia sulla biodiversità propone la creazione di corridoi ecologici, che, collegando fra loro le aree naturalistiche, ne impediscano l’isolamento, consentendo la migrazione delle specie e la preservazione e il rafforzamento dell’integrità degli ecosistemi: la *ratio*, ovviamente, è quella

³⁸ L’Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici è stato adottato nel contesto di COP 21 a Parigi il 12 dicembre 2015, è entrato in vigore il 4 novembre 2016 ed è stato sottoscritto dai Paesi membri della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici. L’obiettivo che si propone di raggiungere è quello di contenere a lungo termine l’aumento della temperatura media globale al di sotto della soglia di 2°C oltre i livelli pre-industriali, e di limitare tale incremento a 1.5°C.

³⁹ Nella Strategia europea sulla tutela della biodiversità si dà atto che, nonostante Natura 2000 rappresenti il sistema globalmente più ampio di conservazione di *habitat* naturali, a fronte di fattori perturbativi quali i cambiamenti dell’uso del suolo e del mare, lo sfruttamento eccessivo delle risorse, i cambiamenti climatici, l’inquinamento e la diffusione di specie esotiche invasive, la perdita di biodiversità continua ad essere allarmante, avendo comportato solo negli ultimi quarant’anni la riduzione del sessanta per cento della fauna selvatica del pianeta, nonché l’alterazione di tre quarti della superficie terrestre.

di rendere la rete ecologica non solo più estesa e incisiva, ma anche più coerente e resiliente.

Come è noto, la Strategia per la biodiversità rappresenta un documento programmatico, una sorta di “tabella di marcia” che ha il compito di indirizzare i futuri atti normativi dell’Unione europea, improntandoli verso l’adozione di un modello di sviluppo sostenibile. Per quanto concerne la materia agro-ambientale, tuttavia, l’influenza del *Green Deal* e della Strategia sulla biodiversità può essere già valutata con riferimento all’adozione dei recenti regolamenti che stanno delineando le caratteristiche, sempre più “verdi”, della futura PAC 2023-2027, ovverosia i regolamenti (UE) nn. 2115/2021, 2116/2021 e 2117/2021, tutti del 2 dicembre 2021⁴⁰.

Al riguardo, è utile osservare, con riferimento al caso di specie, che il sistema delle indennità attualmente previste dall’art. 30 del reg. (UE) n. 1305/2013 è stato sostanzialmente confermato per la PAC 2023-2027 dall’art. 72 del reg. (UE) n. 2115/2021, rubricato “Svantaggi territoriali specifici derivanti da determinati requisiti obbligatori”⁴¹.

Si ritiene che ciò rappresenti una sorta di conferma dell’approccio integrato che caratterizza la direttiva *Habitat* e che mira alla realizzazione di un sistema all’interno del quale le ragioni di tutela ambientale convivono con lo sviluppo – sostenibile – delle attività umane, il cui mantenimento, tuttavia, dipende anche dall’esistenza di efficaci forme di sostegno economico per compensare gli svantaggi derivanti dall’applicazione dei vincoli ambientali⁴². Tale impressione sembra, peraltro, avvalorata dalla formulazione impressa al 75° *considerando* del reg. (UE) n. 2115/2021⁴³, che affer-

⁴⁰ Tali regolamenti sono citati sopra alla nt. 21.

⁴¹ L’art. 72 del reg. (UE) n. 2115/2021, oltre ad essere rubricato in modo innovativo rispetto al passato, prevede criteri omogenei per il calcolo dei «costi aggiuntivi e del mancato guadagno» (art. 72, par. 5). Per il resto esso, pur dovendosi coordinare con le nuove disposizioni previste dal regolamento in materia di sostegno allo sviluppo rurale, pare tuttavia aver confermato, come detto sopra, il sistema delle indennità Natura 2000.

⁴² Così M. BROCCA, *La rete Natura 2000*, cit., p. 158.

⁴³ Il 75° *considerando* del reg. (UE) n. 2115/2021 recita: «Per consentire alla PAC di apportare un maggiore valore aggiunto dell’Unione relativamente all’ambiente e di rafforzare le sinergie con il finanziamento degli investimenti nella natura e nella biodiversità, è necessario mantenere una misura separata volta a compensare i beneficiari per gli svantaggi connessi all’attuazione della rete Natura 2000, istituita dalla direttiva 92/43/CEE, e della direttiva 2000/60/CE. È pertanto opportuno continuare a concedere un sostegno agli agricoltori e ai silvicoltori per aiutarli a far fronte agli svantaggi specifici derivanti dall’applicazione delle direttive 92/43/CEE e 2009/147/CE, e al fine di contribuire all’oculata gestione dei siti Natura 2000. Un sostegno dovrebbe essere concesso anche agli agricoltori per aiutarli a far fronte, nei bacini idrografici, agli svantaggi derivanti

ma espressamente l'opportunità di mantenere una misura separata volta a compensare i beneficiari per gli svantaggi connessi all'attuazione della rete Natura 2000, al fine di «consentire alla PAC di apportare un maggiore valore aggiunto dell'Unione relativamente all'ambiente e di rafforzare le sinergie con il finanziamento degli investimenti nella natura e nella biodiversità».

5. Alla luce delle considerazioni svolte, sembra ora possibile procedere alla disamina dei passaggi principali della pronuncia in commento.

Con la prima e la seconda questione, il giudice del rinvio ha chiesto, in buona sostanza, alla Corte di giustizia se l'art. 30, par. 6, lett. *a*), del reg. (UE) n. 1305/2013 debba essere interpretato nel senso che le torbiere sono completamente escluse dal beneficio delle indennità Natura 2000 e, in caso di risposta negativa, se le torbiere rientrano nelle «zone agricole» o nelle «zone forestali» ai sensi di tale disposizione.

Deve osservarsi in proposito che nel diritto europeo manca una definizione di «torbiera» o di «terreno torboso», e questo nonostante l'allegato I della direttiva *Habitat* menzioni espressamente le torbiere in ragione del fatto che esse rappresentano ecosistemi di primaria importanza per l'assorbimento del carbonio.

In ogni caso, alla luce delle conclusioni dell'Avvocato generale, accolte dalla Corte di giustizia, secondo l'accezione generale del termine, per «torbiera» deve intendersi una «zona umida caratterizzata dalla presenza di “torba”, un suolo contraddistinto dall'elevata concentrazione di materiale organico di origine vegetale e da depositi di carbone organico»⁴⁴.

dall'applicazione della direttiva 2000/60/CE. Il sostegno dovrebbe essere subordinato a determinati requisiti indicati nei piani strategici della PAC, che vanno al di là di norme e requisiti pertinenti obbligatori. Gli Stati membri dovrebbero altresì provvedere affinché i pagamenti agli agricoltori non comportino un doppio finanziamento risultante dai regimi ecologici, garantendo una sufficiente flessibilità nei piani strategici della PAC per agevolare la complementarità tra diversi interventi. Gli Stati membri dovrebbero inoltre tener conto delle specifiche esigenze delle zone Natura 2000 nell'impostazione generale dei piani strategici della PAC».

⁴⁴ Si vedano, al riguardo, le conclusioni dell'Avvocato generale Athanasios Rantos presentate il 9 settembre 2021, punto 33 e nota 13, ove si evidenzia che anche nel quadro internazionale il concetto di torbiera viene definito in modo molto flessibile. In particolare, «le torbiere sono considerate “zone umide” ai sensi della Convenzione sulle zone umide di importanza internazionale, soprattutto come *habitat* degli uccelli acquatici, firmata a Ramsar (Iran) il 2 febbraio 1971 (*Raccolta dei trattati delle Nazioni Unite*, vol. 996, p. 245, n. 14583) e la definizione di “zona umida” secondo tale convenzione è molto ampia. Per quanto concerne nello specifico le torbiere, il documento rubricato *Inscription de sites Ramsar: Cadre Stratégique e lignes directrices pour orienter l'évolution*

Ora, posto che per «superficie agricola» si intende, ai sensi dell'art. 2, par. 1, lett. *f*), del reg. (UE) n. 1305/2013 una «qualsiasi superficie occupata da seminativi, prati permanenti e pascoli permanenti o colture permanenti», mentre per «foresta», ai sensi della lett. *r*) di tale disposizione deve intendersi «un terreno avente un'estensione superiore a 0,5 ettari caratterizzato dalla presenza di alberi di altezza superiore a 5 metri e da una copertura della volta superiore al dieci per cento, o di alberi che possono raggiungere queste soglie *in situ*», secondo l'Avvocato generale e la Corte di giustizia le torbiere non sembrerebbero costituire propriamente una sorta di *tertium genus*, potendo ricadere, potenzialmente, sia nella nozione di superficie agricola, laddove siano coperte, almeno in parte, da prati permanenti⁴⁵, sia in quella di foreste, allorquando in esse cresca una vegetazione come quella forestale.

Ne discende che l'art. 30 del reg. (UE) n. 1305/2013 in sé e per sé non esclude le torbiere dal beneficio dell'indennità, laddove le stesse si trovino ricomprese nelle zone Natura 2000 e abbiano le caratteristiche necessarie per essere definite come superfici agricole ovvero forestali.

Deve, comunque, darsi conto del fatto che gli Stati membri possono introdurre una definizione di «foresta» diversa da quella europea (art. 2, par. 2, del reg. (UE) n. 1305/2013), purché, nel farlo, osservino, ancora una

de la liste des zones humides d'importance internationale de la Convention sur les zones humides del Segretariato della Convenzione di Ramsar (4^a ed., vol. 17, 2010) precisa, ai punti 136 e 137, che le torbiere sono contraddistinte dalla presenza di un sub-strato torboso (posto che la «torba» è composta da resti di piante morte e parzialmente decomposte accumulate *in loco* in suoli saturi d'acqua) e costituiscono ecosistemi nei quali il deposito di torba è talvolta ricoperto da una vegetazione (che può trasformarsi o meno in torba) e talvolta privo di vegetazione. La presenza di torba o di vegetazione idonea a produrre torba è, secondo tale documento, la principale caratteristica delle torbiere».

⁴⁵ L'art. 4, par. 1, lett. *b*), del reg. (UE) n. 1307/2013 definisce il prato permanente e il pascolo permanente (congiuntamente denominati prato permanente) come il «terreno utilizzato per la coltivazione di erba o di altre piante erbacee da foraggio, naturali (spontanee) o coltivate (seminate), e non compreso nell'avvicendamento delle colture dell'azienda da cinque anni o più; può comprendere altre specie, segnatamente arbustive e/o arboree, che possono essere utilizzate per il pascolo purché l'erba e le altre piante erbacee da foraggio restino predominanti, nonché, ove gli Stati membri decidano in tal senso, terreno pascolabile che rientra nell'ambito delle prassi locali consolidate, qualora nelle superfici di pascolo non siano tradizionalmente predominanti erba e altre piante erbacee da foraggio». Che le torbiere possano essere ricoperte da prati permanenti è peraltro confermato dall'art. 45, par. 1, del medesimo regolamento, che prevede che «gli Stati membri designano prati permanenti che sono sensibili sotto il profilo ambientale in zone contemplate dalle direttive [*Habitat* o *Uccelli*] incluse le torbiere e le zone umide ivi situate e che richiedono una protezione rigorosa per conseguire gli obiettivi di dette direttive».

volta, i principi generali del diritto dell'Unione, in *primis* il principio di non discriminazione.

Per quanto concerne il caso di specie, occorre ribadire che il governo lettone, avendo previsto l'erogazione dell'indennità *ex art.* 30 del reg. (UE) n. 1305/2013 solo con riferimento alle foreste e in relazione alle sole limitazioni concernenti le attività silvicole, ha deciso di escludere del tutto le torbiere dalla concessione di detto sostegno.

Nulla quaestio in merito alla decisione operata dalla Lettonia di destinare l'indennità Natura 2000 alle sole zone forestali, in quanto, come rilevato in precedenza, è lo stesso reg. di esecuzione (UE) n. 808/2014 a prevedere che, nel contesto dell'art. 30 del reg. (UE) n. 1305/2013, gli Stati membri possano scegliere fra tre tipologie di indennità, tra le quali, viene in considerazione proprio il pagamento compensativo per le zone forestali Natura 2000, oltre al pagamento per le zone agricole Natura 2000 e al pagamento compensativo per le zone agricole incluse nei piani di gestione dei bacini idrografici.

In ogni caso, sebbene non sia chiaro se l'esclusione delle torbiere sia dipesa da una legittima definizione nazionale di «foresta» diversa da quella europea ovvero da un'esclusione, per così dire, arbitraria e, in quanto tale, censurabile⁴⁶, la Corte di giustizia, lungi dal legittimare *sic et simpliciter* la scelta della Lettonia, afferma che è compito del giudice nazionale appurare se l'esclusione delle torbiere dal sistema dell'indennità dipenda dall'impossibilità di ricondurle, con riferimento al caso specifico, alla definizione europea oppure a quella nazionale di «foresta».

La Corte, infatti, rispondendo al terzo quesito, ovvero se uno Stato possa escludere completamente i terreni torbosi dall'indennità Natura 2000, dopo avere richiamato il reg. di esecuzione (UE) n. 808/2014, afferma: «L'art. 30, par. 6, lett. a), del reg. (UE) n. 1305/2013 deve essere interpretato nel senso che esso consente a uno Stato membro di escludere dalle indennità Natura 2000, da un lato, le “zone agricole Natura 2000”, ai sensi

⁴⁶ L'Avvocato generale, alla nota 20 delle conclusioni, afferma: «Senza voler interferire con le competenze del giudice del rinvio in merito all'interpretazione del diritto nazionale mi limiterò a constatare che la normativa nazionale invocata da tale giudice sembra considerare almeno implicitamente le torbiere come facenti parte del terreno forestale, allorché stabilisce al punto 56 del decreto n. 171 che “la superficie ammissibile al sostegno nell'ambito di questa misura è il *terreno forestale (escluse le torbiere)*» (il corsivo è mio). Tuttavia, in base alle osservazioni del governo lettone all'udienza sembrerebbe che la normativa lettone abbia adottato una definizione di “torbiera” incompatibile con quella di “foresta”, circostanza che è stata contestata dalla Commissione.

di detta disposizione, comprese le torbiere che eventualmente rientrino in tali zone e, dall'altro lato, e conformemente all'art. 2, par. 2, del reg. (UE) n. 1305/2013, le torbiere situate in zona Natura 2000 che rientrino in linea di principio nella nozione di "foresta" di cui all'art. 2, par. 1, lett. *r*), di tale regolamento e, pertanto, in quella di "zone forestali Natura 2000" di cui all'art. 30, par. 6, lett. *a*), di detto regolamento»⁴⁷.

Pur auspicando un rigoroso controllo sull'esercizio dei poteri discrezionali demandati agli Stati membri nell'attuazione delle misure di sviluppo rurale, onde evitare pericolosi trattamenti discriminatori in relazione ad aree astrattamente riconducibili alle foreste o alle superfici agricole ammissibili al sistema di indennità previsto dall'art. 30, par. 1, lett. *a*)⁴⁸, non pare, in ogni caso, che la sentenza in questione intenda "giustificare" l'esclusione di zone come le torbiere dall'erogazione del sostegno economico Natura 2000; anzi, la Corte sembra invitare i giudici nazionali a valutare attentamente, in sede di interpretazione del diritto nazionale, se le aree in questione rientrano, nel concreto, fra le zone per le quali può essere erogata l'indennità, tenendo presente la finalità compensativa del sistema, che non deve essere stravolta dagli Stati membri in sede di elaborazione dei programmi di sviluppo rurale⁴⁹.

Per quanto riguarda, invece, la quarta e la quinta questione sottoposte all'attenzione della Corte, esse fanno riferimento, rispettivamente, alla possibilità di limitare l'erogazione delle indennità di cui all'art. 30 del reg. (UE) n. 1305/2013 a fronte di vincoli imposti solo a certi tipi di attività, come quelle silvicole⁵⁰ e alla possibilità di riconoscere, sulla base del combinato

⁴⁷ Si veda il punto 48 della sentenza in commento.

⁴⁸ In altri termini, l'art. 30, par. 6, lett. *a*), del reg. (UE) n. 1305/2013 dovrebbe consentire di escludere le torbiere dalla concessione delle indennità Natura 2000 solo nella misura in cui ciò avvenga nel rispetto del principio di non discriminazione, il che equivale a dire che, laddove le torbiere siano riconducibili per le loro caratteristiche alle foreste o alle superfici agricole per le quali sia riconosciuta l'indennità, eventualmente anche alla luce della definizione nazionale di foresta, che in ogni caso va valutata affinché non risulti discriminatoria, quest'ultima andrà erogata anche a favore di tali torbiere. Diversamente, le esternalità positive delle indennità Natura 2000, funzionali a garantire il mantenimento della presenza degli agricoltori e dei silvicoltori nelle zone protette collocate all'interno della rete sarebbero irragionevolmente precluse a coloro che esercitano attività agricole o silvicole nelle aree torbose, con conseguente pregiudizio della funzione compensativa del sistema, più volte ribadita dalla Corte all'interno della pronuncia.

⁴⁹ Si veda il punto 43 della sentenza in commento.

⁵⁰ Si veda il punto 42 della sentenza in commento.

disposto dell'art. 30 del reg. (UE) n. 1305/2013 e dell'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, un'indennità Natura 2000 a quegli agricoltori che, nonostante fossero a conoscenza sin dal momento dell'acquisto dei terreni dell'esistenza di vincoli ambientali, si vedano pregiudicata la possibilità di svolgere sugli stessi determinate attività economiche.

Preme segnalare subito che, con riferimento ad entrambe le questioni, la Corte ha svolto, come per gli altri quesiti, una ricognizione sistematica della normativa esistente, ma ha preso in considerazione anche i precedenti giurisprudenziali relativi al rapporto fra vincoli ambientali e diritto di proprietà.

Per quanto concerne, più nello specifico, la quarta questione, che trae origine dal fatto che la Lettonia ha limitato l'indennità alle restrizioni relative alle attività silvicole, con esclusione di quelle agricole, va ricordato che il già menzionato reg. di esecuzione (UE) n. 808/2014 prevede espressamente che gli Stati membri, nel dare applicazione all'art. 30 del reg. (UE) n. 1305/2013, oltre a scegliere una o più delle sotto-misure di cui si è detto sopra, stabiliscano, anche le restrizioni o gli svantaggi a motivo dei quali possano essere concessi tali sostegni. Ne deriva che la scelta della Lettonia di escludere dalla concessione dell'indennità le attività agricole eventualmente esercitabili all'interno delle zone forestali, come la coltivazione di mirtilli rossi, sembrerebbe avallata dallo stesso dato normativo.

Peraltro, sempre con riferimento a tale questione interpretativa, merita rilevare che l'Avvocato generale, nelle sue conclusioni, si è spinto oltre, interrogandosi, in particolare, sull'indennizzabilità, ai sensi dell'art. 30, delle attività extra-agricole eventualmente esercitate dagli agricoltori e dai silvicoltori nelle zone soggette alla direttiva *Habitat* e Uccelli⁵¹. In particolare, considerato che nelle torbiere è possibile svolgere attività, per così dire, industriali, come l'estrazione del carbone, si potrebbe porre la necessità di chiarire se l'art. 30, par. 6, lett. *a*) vada interpretato nel senso che ad essere indennizzabili siano le sole attività agricole e/o silvicole oggetto di restrizioni ovvero se l'indennizzo possa astrattamente essere riconosciuto anche in relazione ad attività aventi natura diversa.

Al riguardo, non si può non osservare che l'art. 30, par. 6, lett. *a*), del reg. (UE) n. 1305/2013 non precisa quali siano le attività che possono essere oggetto di indennizzo, ma fa unicamente riferimento alle zone agricole o

⁵¹ Si vedano i punti 39-43 delle conclusioni dell'Avvocato generale.

forestali comprese nel sistema Natura 2000, al fine di delimitare l'ambito oggettivo di applicazione della disciplina. Allo stesso tempo, anche il reg. di esecuzione (UE) n. 808/2014 si limita a demandare agli Stati membri l'individuazione degli svantaggi a motivo dei quali concedere l'indennità, senza null'altro specificare.

A fronte di tali considerazioni, l'Avvocato generale ha ritenuto, tuttavia, che sussistano ragioni di ordine sistematico che consentono di ritenere che gli svantaggi indennizzabili ai sensi dell'art. 30, par. 6, lett. *a*), del reg. (UE) n. 1305/2013 vadano riferiti alle sole attività agricole o silvicole. Ciò, in particolare, alla luce del fatto che, come osservato in precedenza, l'art. 30, par. 6, lett. *b*), del reg. (UE) n. 1305/2013, nell'estendere l'indennità alle «altre aree naturali protette delimitate soggette a vincoli ambientali» fa espressamente riferimento alle sole attività agricole o silvicole⁵².

Infine, volendo considerare brevemente la quinta ed ultima questione interpretativa, come anticipato, non desta particolare sorpresa il fatto che la Corte ritenga che il divieto di coltivazione di mirtilli rossi all'interno delle torbiere non possa considerarsi un vincolo tale da pregiudicare la sostanza stessa del diritto di proprietà, determinando, alla luce del combinato disposto dell'art. 30 del reg. (UE) n. 1305/2013 e dell'art. 17 della Carta di Nizza, il diritto per il proprietario del bene di percepire «una giusta indennità», che è riservata, come è noto, alle ipotesi di vincoli espropriativi⁵³.

⁵² Non è chiaro quanto stringente sia il concetto di attività agricola e silvicola impiegato dall'Avvocato generale e viene da chiedersi se esso ricomprenda le attività esercitate dagli imprenditori agricoli di produzione e cessione di energia da fonti rinnovabili, che, pur assumendo un'importanza rilevante per la promozione dello sviluppo sostenibile, potrebbero essere sottoposte a specifiche restrizioni e limitazioni all'interno delle aree Natura 2000. Sulla produzione di energia da fonti rinnovabili e sul ruolo dell'imprenditore agricolo nella filiera energetica si vedano, tra tutti, G. STRAMBI, *La produzione di energia da fonti rinnovabili*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, cit., p. 291 ss.; M. D'ADDEZIO, *Agricoltura e temperamento delle esigenze energetiche ed alimentari*, in M. D'ADDEZIO (a cura di), *Agricoltura e temperamento delle esigenze energetiche ed alimentari*, Atti dell'Incontro di Studi di Udine del 12 maggio 2011, Milano, 2012, p. 9 ss.; S. BOLOGNINI, *Il difficile temperamento delle esigenze energetiche con quelle alimentari e l'ampliamento dell'agrarietà "virtuale"*, *ivi*, p. 133 ss.

⁵³ Sull'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea si vedano S. RODOTÀ, *Il progetto della Carta europea e l'art. 42 Cost.*, in M. COMPORI (a cura di), *La proprietà nella Carta europea dei diritti fondamentali*, Milano, 2005, p. 155 ss.; M. TRIMARCHI, *La proprietà nella Costituzione europea*, in G. IUDICA, G. ALPA (a cura di), *Costituzione europea ed interpretazione della Costituzione italiana*, Padova, 2006, p. 290 ss.; A. LUCARELLI, *Sub art. 17*, in A. LUCARELLI, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*,

A prescindere dal fatto che l'esistenza di vincoli ambientali sulle torbiere era nota alla società lettone sin dai tempi dell'acquisto dei terreni, sulla base dei precedenti giurisprudenziali in materia di diritto di proprietà, la Corte ribadisce, infatti, che i vincoli come quelli di specie, pur non essendo necessariamente indennizzabili, dal momento che comportano solo una restrizione nell'utilizzo del bene⁵⁴, vanno comunque considerati alla luce dell'art. 52, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, al fine di stabilire se essi trovino giustificazione nell'esigenza di perseguire un obiettivo di interesse generale e se risultino conformi al principio di proporzionalità⁵⁵.

Nel rispondere in senso affermativo ad entrambe le questioni⁵⁶, in ragione della riconducibilità del divieto di coltivazione di mirtilli rossi nelle torbiere site all'interno della rete Natura 2000 a imprescindibili esigenze di tutela ambientale, la sentenza *de qua* finisce, così, per collocarsi, in modo quasi prevedibile, nel solco di quella giurisprudenza chiamata a rileggere il diritto dominicale alla luce delle istanze suggerite dal modello di sviluppo sostenibile cui ambisce l'Unione europea⁵⁷, enfatizzando l'esigenza di

Bologna, 2001, p. 142.; S. MORO, *Il governo del territorio e le situazioni proprietarie*, Torino, 2017, p. 156 ss.

⁵⁴ Come osservato da S. MORO, *Il governo del territorio e le situazioni proprietarie*, cit., p. 155, sulla base della giurisprudenza europea, anche anteriore rispetto alla stesura della Carta di Nizza, «il proprietario è privato del diritto se non può destinare il bene a nessuno degli usi cui esso in natura è destinabile o, se si vuole, non può utilizzare il bene in nessuno dei modi connaturali alle sue caratteristiche. *A contrario*, quindi, il proprietario non è privato del diritto se gli è vietato di destinare il bene ad uno degli usi cui è naturalisticamente destinabile o, in altri termini, se gli è vietato uno specifico utilizzo del bene». Si veda, al riguardo, Corte giust. 13 dicembre 1979, in causa C-44/79, *Hauer*, punto 19, citata dall'Autore, che fa riferimento a un caso simile a quello di specie, in base alla quale «il divieto di nuovi impianti di vigneti non può considerarsi come un atto comportante la privazione della proprietà atteso che il proprietario rimane libero di disporre dei propri beni e di destinarli a qualsiasi altro uso non vietato».

⁵⁵ Sui rapporti fra l'art. 17 e l'art. 52 della Carta di Nizza si veda, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, R. CISOTTA, *Brevi note sulla giurisprudenza sull'art. 52, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE in materia di limitazioni ai diritti fondamentali... con uno sguardo in avanti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2021, 1, p. 19 ss.

⁵⁶ Si veda il punto 65 della sentenza in commento.

⁵⁷ Sulla dimensione sempre più ambientale del diritto di proprietà si veda S. GRASSI, *Tutela dell'ambiente (Diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali, I, Milano, 2007, p. 1121 ss. Si vedano anche V. CERULLI IRELLI, *Statuto costituzionale della proprietà privata e poteri pubblici di pianificazione*, in *Giust. civ.*, 2015, p. 15 ss., I. NIVARRA, *La proprietà europea tra controriforma e "rivoluzione passiva"*, in *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani*, Torino, 2012, p. 203 ss., i quali osservano che è una costante della giurisprudenza europea il richiamo ai diritti fondamentali come drit-

tutela dell'ambiente – obbiettivo prioritario nell'ambito del *Green Deal* europeo – rispetto alla dimensione prettamente individualistica del diritto di proprietà⁵⁸.

In definitiva, ricollegandosi a quanto accennato in premessa, non pare che la pronuncia della Corte di giustizia abbia inteso giustificare la non indennizzabilità dei vincoli ambientali all'interno della rete Natura 2000, come temuto da una parte del mondo agricolo all'indomani della sua pubblicazione. Anzi, la Corte di giustizia, compiendo una ricognizione della normativa europea concernente la c.d. indennità Natura 2000, nonché della giurisprudenza relativa al rapporto fra il diritto di proprietà e i vincoli ambientali, evidenzia come la concreta realizzazione della finalità compensativa dell'istituto dipenda, per lo più, dalle decisioni adottate sul piano nazionale in sede di programmazione dello sviluppo rurale. Pertanto, è sul piano nazionale, e non su quello europeo, che dovrebbe spostarsi l'attenzione, verificando se esclusioni come quelle operate dalla Repubblica della Lettonia risultino o meno conformi ai principi di proporzionalità e di non discriminazione più volte richiamati dalla Corte di giustizia, tenuto conto, beninteso, delle caratteristiche del caso concreto.

ti non assoluti, bensì assoggettabili a limiti e restrizioni laddove questi siano ispirati da ragioni di interesse pubblico. Al riguardo, si veda Corte giust., 20 settembre 2016, cause riunite C-8/15, C-9/15, C-9/10, *Ledra Advertising Ltd*, punto 69, citata da S. MORO, *Il governo del territorio e le situazioni proprietarie*, cit., p. 155, ove si afferma: «Il diritto di proprietà garantito dall'art. 17 della Carta non è una prerogativa assoluta e che il suo esercizio può essere oggetto di restrizioni giustificate in nome di obbiettivi di interesse generale perseguiti dall'Unione».

⁵⁸ Sui vincoli alla proprietà per finalità ambientali si veda, tra tutti, M. D'ADDEZIO, *I vincoli agroambientali di vecchia e di nuova generazione*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. 2, *Il diritto agroambientale*, cit., p. 38 ss.

CORTE DI GIUSTIZIA Terza Sezione – sent. 27 gennaio 2022 – in causa
C-234/20, *Sātiņi-S*

Rinvio pregiudiziale - Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) - Reg. (UE) n. 1305/2013 - Sostegno allo sviluppo rurale - Art. 30, par. 6, lett. a) - Indennità Natura 2000 - Compensazione per il mancato guadagno nelle zone agricole e forestali - Torbiere - Divieto d'impiantare coltivazioni di mirtilli rossi - Assenza d'indennizzo compensativo - Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea - Articolo 17 - Diritto di proprietà.

(*Omissis*).

FATTO

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art. 30, par. 1, e par. 6, lett. a), del reg. (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il reg. (CE) n. 1698/2005 del Consiglio (*Gazz. uff.* 2013, L 347, p. 487; rettifica in *Gazz. uff.* 2016, L 130, p. 1), nonché dell'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

2. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la «*Sātiņi-S*» *SIA e il Lauku atbalsta dienests* (Servizio di sostegno al mondo rurale, Lettonia) in merito al rifiuto di quest'ultimo di concedere alla *Sātiņi-S* indennizzi compensativi Natura 2000 a titolo del divieto d'impiantare coltivazioni di mirtilli rossi in torbiere rientranti nella rete Natura 2000.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Direttiva «habitat»

3. L'art. 3, par. 1, primo comma, della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (*Gazz. uff.* 1992, L 206, p. 7; in prosieguo: la «direttiva “*habitat*”»), prevede quanto segue:

«È costituita una rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione, denominata Natura 2000. Questa rete, formata dai siti in cui si trovano tipi di *habitat* naturali elencati nell'allegato I e *habitat* delle specie di cui all'allegato II,

deve garantire il mantenimento ovvero, all'occorrenza, il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, dei tipi di *habitat* naturali e degli *habitat* delle specie interessati nella loro area di ripartizione naturale».

4. L'art. 6, par. 2, di tale direttiva così dispone:

«Gli Stati membri adottano le opportune misure per evitare nelle zone speciali di conservazione il degrado degli *habitat* naturali e degli *habitat* di specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi della presente direttiva».

Regolamento n. 1305/2013

5. I *considerando* 9 e 24 del reg. n. 1305/2013 così recitano:

«(9) I programmi di sviluppo rurale dovrebbero individuare i bisogni della zona interessata e descrivere una strategia coerente per soddisfarli, alla luce delle priorità dell'Unione [europea] in materia di sviluppo rurale. Tale strategia dovrebbe basarsi su obiettivi quantificati. Occorre stabilire le correlazioni tra i bisogni identificati, gli obiettivi fissati e le misure selezionate per realizzarli. I programmi di sviluppo rurale dovrebbero inoltre contenere tutte le informazioni necessarie per valutarne la conformità alle prescrizioni del presente regolamento.

(...)

(24) È opportuno continuare a concedere un sostegno agli agricoltori e ai silvicoltori che devono sottostare, nelle zone interessate, a particolari vincoli derivanti dall'applicazione della [direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (*Gazz. uff.* 2010, L 20, p. 7)] e della [direttiva "*habitat*"], e al fine di contribuire all'oculata gestione dei siti Natura 2000. Un sostegno dovrebbe essere concesso anche agli agricoltori che devono sottostare, nei bacini idrografici, a vincoli derivanti dall'applicazione della [direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (*Gazz. uff.* 2000, L 327, p. 1)]. Il sostegno dovrebbe essere subordinato a determinati requisiti indicati nel programma di sviluppo rurale, che vanno al di là dei pertinenti criteri e requisiti obbligatori. Gli Stati membri dovrebbero altresì provvedere affinché i pagamenti agli agricoltori non comportino un doppio finanziamento ai sensi del presente regolamento e del reg. (UE) n. 1307/2013 [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il reg. (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il reg. (CE) n. 73/2009 del Consiglio (*Gazz. uff.* 2013, L 347, p. 608)]. Gli Stati membri dovrebbero inoltre tener conto delle specifiche esigenze delle zone Natura 2000 nell'impostazione generale dei programmi di sviluppo rurale».

6. L'art. 2 di tale regolamento, intitolato "Definizioni", ai parr. 1 e 2, prevede quanto segue:

«1. (...)

Si applicano inoltre le seguenti definizioni:

(...)

c) “misura”: una serie di interventi che contribuiscono alla realizzazione di una o più delle priorità dell’Unione in materia di sviluppo rurale;

(...)

f) “superficie agricola”: qualsiasi superficie occupata da seminativi, prati permanenti e pascoli permanenti o colture permanenti di cui all’art. 4 del [reg. n. 1307/2013];

(...)

r) “foresta”: un terreno avente un’estensione superiore a 0,5 ettari caratterizzato dalla presenza di alberi di altezza superiore a 5 metri e da una copertura della volta superiore al 10%, o di alberi che possono raggiungere queste soglie *in situ*, e che non comprende i terreni ad uso prevalentemente agricolo o urbanistico ai sensi del par. 2.

2. Uno Stato membro o una Regione può scegliere di applicare una definizione di foresta diversa rispetto a quella di cui al par. 1, lett. r), basata sul diritto nazionale vigente o su un sistema di inventario esistente. Gli Stati membri o le Regioni forniscono tale definizione nel programma di sviluppo rurale».

7. L’art. 6 di detto regolamento, intitolato “Programmi di sviluppo rurale”, al par. 1, così dispone:

«Il FEASR interviene negli Stati membri nel quadro di programmi di sviluppo rurale. Tali programmi attuano una strategia intesa a realizzare le priorità dell’Unione in materia di sviluppo rurale attraverso una serie di misure definite nel titolo III. Il sostegno del FEASR è volto alla realizzazione degli obiettivi dello sviluppo rurale perseguiti attraverso le priorità dell’Unione».

8. Ai sensi dell’art. 10 del medesimo regolamento, intitolato “Approvazione dei programmi di sviluppo rurale”:

«1. Per ciascun programma di sviluppo rurale gli Stati membri presentano alla Commissione [europea] una proposta contenente tutti gli elementi di cui all’art. 8.

2. Ciascun programma di sviluppo rurale è approvato dalla Commissione mediante un atto di esecuzione».

9. L’art. 30 del medesimo regolamento, intitolato “Indennità Natura 2000 e indennità connesse alla [direttiva 2000/60]”, prevede quanto segue:

«1. Il sostegno previsto dalla presente misura è erogato annualmente, per ettaro di superficie agricola o per ettaro di foresta, per compensare i costi aggiuntivi e il mancato guadagno dovuti ai vincoli occasionati, nelle zone interessate, dall’applicazione della [direttiva “habitat”] e della [direttiva 2009/147] e della [direttiva 2000/60].

Nel calcolare il sostegno previsto dalla presente misura, gli Stati membri deducono l’importo necessario per escludere il doppio finanziamento delle pratiche di cui all’art. 43 del [reg. n. 1307/2013].

(...)

6. Le indennità sono concesse per le seguenti zone:

a) le zone agricole e forestali Natura 2000 designate ai sensi delle direttive [“habitat”] e [2009/147];

(...))».

Regolamento n. 1307/2013

10. L'art. 4 del reg. n. 1307/2013, intitolato "Definizioni e relative disposizioni", al suo par. 1, prevede quanto segue:

«Ai fini del presente regolamento si intende per:

(...)

b) «prato permanente e pascolo permanente» (congiuntamente denominati "prato permanente"): terreno utilizzato per la coltivazione di erba o di altre piante erbacee da foraggio, naturali (spontanee) o coltivate (seminate), e non compreso nell'avvicendamento delle colture dell'azienda da cinque anni o più, nonché, ove gli Stati membri decidano in tal senso, non arato da cinque anni o più; può comprendere altre specie, segnatamente arbustive e/o arboree, che possono essere utilizzate per il pascolo, e, ove gli Stati membri decidano in tal senso, altre specie, segnatamente arbustive e/o arboree, che producono foraggi, purché l'erba e le altre piante erbacee da foraggio restino predominanti.

(...).

11. L'art. 45 di tale regolamento, intitolato "Prato permanente", al suo par. 1, primo comma, prevede quanto segue:

«Gli Stati membri designano prati permanenti che sono sensibili sotto il profilo ambientale in zone contemplate dalle direttive ["*habitat*"] o [2009/147] incluse le torbiere e le zone umide ivi situate, e che richiedono una protezione rigorosa per conseguire gli obiettivi di dette direttive».

Regolamento di esecuzione (UE) n. 808/2014

12. L'art. 10 del regolamento di esecuzione (UE) n. 808/2014 della Commissione, del 17 luglio 2014, recante modalità di applicazione del reg. (UE) n. 1305/2013 (*Gazz. uff.* 2014, L 227, p. 18), intitolato "Ipotesi standard di costi aggiuntivi e mancato guadagno", è così formulato:

«1. Gli Stati membri possono fissare l'importo dei pagamenti per le misure o i tipi di operazioni di cui agli articoli da 28 a 31 e agli articoli 33 e 34 del [reg. n. 1305/2013] sulla base di ipotesi standard di costi aggiuntivi e mancato guadagno.

2. Gli Stati membri provvedono affinché i calcoli e i relativi pagamenti di cui al par. 1:

- a)* contengano unicamente elementi verificabili;
- b)* siano basati su valori assodati mediante opportune perizie;
- c)* indichino chiaramente la fonte dei dati utilizzati;
- d)* siano differenziati in funzione delle condizioni regionali o locali e dell'effettiva utilizzazione del suolo, ove del caso;
- e)* non contengano elementi connessi ai costi di investimento».

13. La parte I dell'allegato I al presente regolamento di esecuzione è intitolata «Presentazione del contenuto dei programmi di sviluppo rurale». Il punto 8 di tale parte I è intitolato "Descrizione delle misure selezionate" ed è così formulato:

«(...)

(2) Descrizione per misura, comprendente:

(...)

e) descrizione specifica di ogni singola misura e/o tipo di operazione come segue:

(...)

11. Indennità Natura 2000 e indennità connesse alla [direttiva 2000/60] [art. 30 del reg. n. 1305/2013]

(...)

– individuazione delle restrizioni/degli svantaggi a motivo dei quali possono essere concessi pagamenti e indicazione delle pratiche obbligatorie;

– descrizione della metodica e delle ipotesi agronomiche, compresa la descrizione dei requisiti minimi di cui all'art. 30, par. 3 del [reg. n. 1305/2013], per le direttive [“*habitat*”] e [2009/147], e all'art. 30, par. 4, di tale regolamento per la [direttiva 2000/60], utilizzate come riferimento per i calcoli a giustificazione dei costi aggiuntivi e del mancato guadagno derivanti dagli svantaggi, nelle zone interessate, connessi all'attuazione delle direttive [“*habitat*”] e [2009/147] e della [direttiva 2000/60]; se del caso, tale metodica deve tener conto dei pagamenti per le pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente concessi in conformità del [reg. n. 1307/2013], al fine di evitare il doppio finanziamento.

(...).

14. La parte 5 dell'allegato I del suddetto regolamento di esecuzione riguarda i codici delle misure e delle sottomisure. Essa prevede, ai sensi dell'art. 30 del reg. n. 1305/2013, al codice 12, la misura intitolata “Indennità Natura 2000 e indennità connesse alla [direttiva 2000/60]”. Tale misura comprende tre sottomisure rispettivamente intitolate, con i codici 12.1, 12.2 e 12.3, «pagamento compensativo per le zone agricole Natura 2000», «pagamento compensativo per le zone forestali Natura 2000» e «pagamento compensativo per le zone agricole incluse nei piani di gestione dei bacini idrografici».

Diritto lettone

15. I Ministru kabineta noteikumi Nr. 562 «Noteikumi par zemes lietošanas veidu klasifikācijas kārtību un to noteikšanas kritērijiem» (decreto del Consiglio dei Ministri n. 562, sulle modalità di classificazione dei suoli e sui criteri per determinare il loro tipo di utilizzo), del 21 agosto 2007 (*Latvijas Vēstnesis*, 2007, n. 137), prevedono, al loro allegato, una classificazione dei tipi di utilizzo del suolo.

16. I Ministru kabineta noteikumi Nr. 264 «Īpaši aizsargājamo dabas teritoriju vispārējie aizsardzības un izmantošanas noteikumi» (decreto del Consiglio dei Ministri n. 264, recante disposizioni generali sulla tutela e sull'utilizzo delle zone speciali di conservazione), del 16 marzo 2010 (*Latvijas Vēstnesis*, 2010, n. 58), stabiliscono le norme generali di tutela e utilizzo delle zone speciali di conservazione.

17. Il punto 16 di tale decreto, incluso nel suo capo 5 «Zone naturali protette», così dispone:

«Nelle zone naturali protette è vietato:

(...)

16.12. impiantare coltivazioni di mirtilli rossi nelle torbiere;

(...))».

18. I punti da 56 a 58 dei Ministru kabineta noteikumi Nr. 171 «Noteikumi par valsts un Eiropas Savienības atbalsta piešķiršanu, administrēšanu un uzraudzību vides, klimata un lauku ainavas uzlabošanai 2014.2020. gada plānošanas periodā» (decreto del Consiglio dei Ministri n. 171, sulle norme di concessione, gestione e controllo degli aiuti dello Stato e dell'Unione europea finalizzati al miglioramento dell'ambiente, del clima e del mondo rurale nel periodo di programmazione 2014-2020), del 7 aprile 2015 (*Latvijas Vēstnesis*, 2015, n. 76), sono così formulati:

«Punto 56. La superficie ammissibile al sostegno nell'ambito della presente misura è il terreno forestale (escluse le torbiere):

56.1. incluso nell'elenco delle [zone Natura 2000] ai sensi dell'art. 30, par. 6, lett. a), del reg. n. 1305/2013 (...);

(...)

Punto 58. Il sostegno può essere concesso se la superficie ammissibile dichiarata per il sostegno è pari ad almeno 1 ha, è composta da fondi di almeno 0,1 ha e la superficie minima soggetta a vincolo in un fondo è di almeno 0,1 ha. I fondi, a loro volta, devono poter essere identificati mediante cartografia, rientrare nel sistema di domanda elettronica del Servizio di sostegno alle zone rurali e risultare soggetti, dal 1° marzo dell'anno in corso, ai sensi della normativa sulla tutela e l'utilizzo delle zone speciali di conservazione o sulla protezione delle specie e degli *habitat*, a uno o più dei seguenti vincoli all'attività economica:

58.1. divieto di silvicoltura;

58.2. divieto di procedere alla raccolta principale e di effettuare diradamenti;

58.3. divieto di procedere alla raccolta principale;

58.4. divieto di taglio a raso».

19. La Latvijas lauku attīstības programma 2014.-2020.gadam (programma lettone di sviluppo rurale 2014-2020), approvata dalla Commissione ai sensi dell'art. 10, par. 2, del reg. n. 1305/2013 (in prosieguo: il «programma di sviluppo rurale 2014-2020»), indica che potrà essere allocato un sostegno in caso di vincoli alle attività silvicole nelle zone Natura 2000 o nelle microriserve situate in terreni forestali, escluse le torbiere.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

20. Nel 2002 la Sātiņi-S acquistava 7,7 ha di torbiere, situati in una zona naturale protetta e in una zona di conservazione d'importanza comunitaria Natura 2000 in Lettonia.

21. Il 2 febbraio 2017 la Sātiņi-S presentava al Servizio di sostegno al mondo rurale una domanda di indennizzo per il divieto d'impiantare coltivazioni di mirtilli rossi in tali torbiere per gli anni 2015 e 2016. Con decisione del 28 febbraio 2017 detto servizio respingeva la domanda sulla base del rilievo che la normativa nazionale applicabile non prevedeva un tale indennizzo.

22. La Sātiņi-S proponeva ricorso avverso tale decisione dinanzi alla Administratīvā apgabaltiesa (Corte amministrativa regionale, Lettonia), la quale respingeva il ricorso con sentenza del 26 marzo 2018.

23. La Sātiņi-S ha proposto ricorso per cassazione avverso tale sentenza dinanzi al giudice del rinvio, l'Augstākā tiesa (Senāts) (Corte suprema, Lettonia), la quale ritiene necessaria un'interpretazione dell'art. 30 del reg. n. 1305/2013 per poter statuire sull'impugnazione.

24. In tale contesto, l'Augstākā tiesa (Senāts) (Corte suprema) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 30, par. 6, lett. a), del [reg. n. 1305/2013] debba essere interpretato nel senso che i terreni torbosi sono completamente esclusi dalle indennità Natura 2000.

2) In caso di risposta negativa alla prima questione, se i terreni torbosi siano compresi nelle zone agricole o forestali.

3) In caso di risposta negativa alla prima questione, se l'art. 30 del reg. n. 1305/2013 debba essere interpretato nel senso che uno Stato membro può escludere completamente i terreni torbosi dalle indennità Natura 2000 e che disposizioni nazionali di tale tenore sono compatibili con la finalità compensativa di dette indennità stabilita dal reg. n. 1305/2013.

4) Se l'art. 30 del reg. n. 1305/2013 debba essere interpretato nel senso che uno Stato membro può limitare i pagamenti del sostegno per Natura 2000 prevedendo un'indennità solo a fronte del vincolo imposto a un determinato tipo di attività economica, segnatamente la silvicoltura nelle zone forestali.

5) Se l'art. 30, par. 1, del reg. n. 1305/2013, in combinato disposto con l'art. 17 della [Carta], debba essere interpretato nel senso che una persona, facendo valere i propri progetti per una nuova attività economica, ha diritto a un'indennità Natura 2000 allorché, quando ha acquisito il bene, era già a conoscenza dei vincoli cui questo era soggetto».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulle questioni prima e seconda

25. Con le sue due prime questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio domanda, in sostanza, se l'art. 30, par. 6, lett. a), del reg. n. 1305/2013 debba essere interpretato nel senso che le torbiere sono completamente escluse dal beneficio delle indennità Natura 2000 e, in caso di risposta negativa, se le torbiere rientrano nelle «zone agricole» o nelle «zone forestali», ai sensi di tale disposizione.

26. Per rispondere a tali questioni, occorre precisare che l'art. 30 del reg. n. 1305/2013 disciplina, *inter alia*, i pagamenti delle indennità Natura 2000. Ai sensi del par. 1 di tale disposizione, un sostegno è erogato annualmente, per ettaro di superficie agricola o per ettaro di foresta, per compensare i costi aggiuntivi e il

mancato guadagno dovuti ai vincoli occasionati, nelle zone interessate, dall'applicazione della direttiva «*habitat*», della direttiva 2009/147 (in prosieguo: la «direttiva “uccelli”») e della direttiva 2000/60 (in prosieguo: la «direttiva quadro sulle acque»). La medesima disposizione precisa, al par. 6, lett. *a*), che le indennità sono concesse per le zone agricole e forestali Natura 2000 designate ai sensi delle direttive «*habitat*» e «uccelli».

27. Pertanto, sono ammissibili alle indennità Natura 2000 di cui all'art. 30, par. 1, del reg. n. 1305/2013 le superfici agricole e forestali che, mentre sono situate in zone Natura 2000 designate in forza delle direttive «*habitat*» e «uccelli», rientrano nelle nozioni di «superficie agricola» o di «foresta» ai sensi del reg. n. 1305/2013.

28. Ciò precisato, si deve rilevare che il reg. n. 1305/2013 non menziona né, a fortiori, definisce le nozioni di «torbiera» o di «terreni torbosi». Neppure il giudice del rinvio precisa cosa, secondo la normativa nazionale controversa, si debba intendere per tali. Occorre pertanto considerare al riguardo, al pari dell'avvocato generale al par. 33 delle sue conclusioni, che la torbiera è essenzialmente, e secondo l'accezione comune di tale termine, una zona umida caratterizzata dalla presenza di «torba», un suolo ad alta concentrazione di materiale organico di origine vegetale e da depositi di carbone organico.

29. Dal canto suo, la nozione di «foresta» è definita all'art. 2, par. 1, lett. *r*), del reg. n. 1305/2013 come un terreno avente un'estensione superiore a mezzo ettaro caratterizzato dalla presenza di alberi di altezza superiore a 5 metri e da una copertura della volta superiore al 10%, o di alberi che possono raggiungere queste soglie *in situ*, e che non comprende i terreni ad uso prevalentemente agricolo o urbanistico. Tuttavia, il par. 2 di tale art. prevede che uno Stato membro possa scegliere di applicare una definizione diversa, basata sul diritto nazionale vigente o sul sistema di inventario esistente, a condizione, in tal caso, di fornire tale definizione nel suo programma di sviluppo rurale. Spetta al giudice del rinvio, eventualmente, verificare se, nel caso di specie, la Repubblica di Lettonia abbia adottato una siffatta altra definizione.

30. Come rilevato dall'avvocato generale al par. 35 delle sue conclusioni, non si può escludere che, a seconda della vegetazione presente nel luogo interessato, una torbiera possa essere costituita da «foreste» ai sensi dell'art. 2, par. 1, lett. *r*), del reg. n. 1305/2013 o della definizione di «foresta» eventualmente stabilita dallo Stato membro interessato in conformità all'art. 2, par. 2, di tale regolamento.

31. Per quanto attiene alle zone agricole, il reg. n. 1305/2013 definisce la nozione di «superficie agricola», all'art. 2, par. 1, lett. *f*), come «qualsiasi superficie occupata da seminativi, prati permanenti e pascoli permanenti o colture permanenti di cui all'art. 4 del [reg. n. 1307/2013]».

32. Orbene, come osservato dall'avvocato generale al par. 34 delle sue conclusioni, dalla definizione di «prati permanenti e pascoli permanenti» di cui all'art. 4, par. 1, lett. *b*), del reg. n. 1307/2013, nonché dalle precisazioni contenute all'art. 45,

par. 1, primo comma, di tale medesimo regolamento, discende che torbiere e terreni torbosi possono rientrare in tale definizione e, di conseguenza, in quella di zona agricola.

33. Occorre pertanto considerare che, nella misura in cui rientrano nelle nozioni di «foresta» o di «superficie agricola» ai sensi del reg. n. 1305/2013 o, eventualmente, della normativa nazionale adottata in sua applicazione, torbiere e terreni torbosi situati in zone Natura 2000 designate ai sensi delle direttive «*habitat*» e «*uccelli*» possono essere considerati come «zone agricole e forestali Natura 2000» ai sensi dell'art. 30, par. 6, lett. *a*), di detto regolamento e sono, di conseguenza, in linea di principio, ammissibili alle indennità Natura 2000 di cui all'art. 30, par. 1, di quest'ultimo.

34. Stabilire se, in funzione della loro configurazione concreta, torbiere situate in una zona Natura 2000 come quelle di cui trattasi nel procedimento principale rientrano eventualmente nell'ambito di applicazione di dette nozioni di «foresta» o di «superficie agricola», e quindi fra le «zone agricole e forestali Natura 2000» ai sensi dell'art. 30, par. 6, lett. *a*), del reg. n. 1305/2013, costituisce una valutazione di fatto che rientra nella competenza dei giudici nazionali.

35. Tenuto conto di tutto quanto precede, si deve rispondere alle prime due questioni dichiarando che l'art. 30, par. 6, lett. *a*), del reg. n. 1305/2013 deve essere interpretato nel senso che esso non esclude, in linea di principio, le torbiere dalle indennità Natura 2000, a condizione che esse siano situate in zone Natura 2000 designate ai sensi delle direttive «*habitat*» e «*uccelli*» e che rientrino nelle nozioni di «superficie agricola» o di «foresta» di cui, rispettivamente, alle lettere *f*) e *r*), dell'art. 2, par. 1, o all'art. 2, par. 2, di tale regolamento, potendo così beneficiare delle indennità previste all'art. 30, par. 1, del medesimo regolamento in quanto «zone agricole e forestali Natura 2000» ai sensi del suddetto art. 30, par. 6, lett. *a*).

Sulle questioni terza e quarta

36. Con le questioni terza e quarta, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio domanda, in sostanza, se l'art. 30 del reg. n. 1305/2013 consenta a uno Stato membro di escludere le torbiere dal beneficio delle indennità Natura 2000 o di limitare la concessione del sostegno per siffatte zone alle situazioni in cui la loro designazione come «zone Natura 2000» abbia l'effetto di ostacolare l'esercizio nelle stesse di un tipo specifico di attività economica, segnatamente la silvicoltura.

37. In primo luogo, occorre rilevare che, dalla risposta fornita alle prime due questioni, discende che «torbiere» o «terreni torbosi» situati in zone Natura 2000 che non rientrano nella definizione di «superficie agricola» o in quella di «foresta» ai sensi, rispettivamente, delle lett. *f*) e *r*) dell'art. 2, par. 1, o dell'art. 2, par. 2, del reg. n. 1305/2013 non possono beneficiare d'indennità in forza dell'art. 30 di tale regolamento.

38. Va, tuttavia, precisato al riguardo che, ai sensi del medesimo art. 2, par. 2,

uno Stato membro può fissare una definizione della nozione di «foresta» avente l'effetto di escludere le torbiere o i terreni torbosi dal diritto a beneficiare d'indennità, quand'anche si trattasse di zone rientranti nella definizione di cui all'art. 2, par. 1, lett. r), del reg. n. 1305/2013.

39. Dalle osservazioni scritte del governo lettone emerge che le categorie specifiche dei terreni e le loro caratteristiche determinanti sono definite nel decreto del Consiglio dei Ministri n. 562, del 21 agosto 2007, sulle modalità di classificazione dei suoli e sui criteri di determinazione dei loro tipi di utilizzo. Conformemente all'allegato a tale decreto, i «terreni agricoli», le «foreste» e le «torbiere» costituiscono tre categorie di terreno distinte secondo il loro tipo di utilizzo. Ciò posto, spetta al giudice del rinvio verificare se, nel caso di specie, la Repubblica di Lettonia abbia adottato una definizione della nozione di «foresta» ai sensi dell'art. 2, par. 2, del reg. n. 1305/2013.

40. In secondo luogo, occorre ricordare che l'art. 30 del reg. n. 1305/2013 conferisce agli Stati membri la possibilità di concedere indennità Natura 2000, ma non crea loro alcun obbligo in tal senso. Le indennità Natura 2000 e le indennità connesse alla direttiva quadro sulle acque costituiscono una delle misure di sviluppo rurale, ai sensi dell'art. 2, par. 1, lett. c), di tale regolamento. Di conseguenza, tale art. 30 e le condizioni ivi enunciate si applicano solo alle indennità versate in esecuzione del programma di sviluppo rurale dello Stato membro di cui trattasi, quale approvato dalla Commissione, conformemente all'art. 10 di detto regolamento. Gli Stati membri non devono mettere in atto tutte le misure, ma solo quelle che corrispondono alla loro strategia e a quella dell'Unione, tenendo conto anche del livello di finanziamento del FEASR. Tale interpretazione è coerente con il *considerando* 9 del reg. n. 1305/2013, che fa appunto riferimento a una selezione delle misure per realizzare gli obiettivi in materia di sviluppo rurale. Di conseguenza, un'indennità ai sensi dell'art. 30 del regolamento 1305/2013 è solo una delle scelte per le quali uno Stato membro può optare ai fini di un finanziamento.

41. Inoltre, innanzitutto, l'allegato I, parte 5, misura 12, del regolamento di esecuzione n. 808/2014 lascia agli Stati membri la scelta fra tre sottomisure ai sensi dell'art. 30 del reg. n. 1305/2013, vale a dire il pagamento compensativo per le zone agricole Natura 2000, il pagamento compensativo per le zone forestali Natura 2000 e il pagamento compensativo per le zone agricole incluse nei piani di gestione dei bacini idrografici. Poi, l'allegato I, parte 1, sezione 8, par. 2, lettera e), punto 11, del medesimo regolamento di esecuzione impone agli Stati membri di individuare le restrizioni o gli svantaggi a motivo dei quali possono essere concessi pagamenti nei piani di sviluppo rurale. Infine, l'art. 10, par. 1, di detto regolamento di esecuzione enuncia che gli Stati membri possono fissare l'importo dei pagamenti sulla base di ipotesi standard di costi aggiuntivi e mancato guadagno.

42. Di conseguenza, in linea di principio, il diritto dell'Unione conferisce agli Stati membri un margine di discrezionalità per quanto riguarda, da una parte, la scelta delle misure che essi intendono attuare tra quelle previste da tale diritto e, dall'altra, la determinazione delle restrizioni o degli svantaggi a motivo dei quali concedere pagamenti.

43. Se è vero che le limitazioni adottate dagli Stati membri al momento dell'elaborazione del loro programma di sviluppo rurale non devono privare il sistema delle indennità Natura 2000 della sua finalità compensativa (v., in tal senso, sentenza del 30 marzo 2017, *Lingurár*, C315/16, EU:C:2017:244, punto 28), è vero pure che tali Stati possono decidere il modo in cui le misure dirette a raggiungere gli obiettivi fissati dal reg. n. 1305/2013 debbano essere concretamente attuate. Peraltro, quando effettuano tali scelte, detti Stati devono rispettare i principi generali del diritto dell'Unione, quali la non discriminazione e la proporzionalità (v., in tal senso, per quanto riguarda il principio di proporzionalità, sentenza del 30 marzo 2017, *Lingurár*, C315/16, EU:C:2017:244, punto 29 e giurisprudenza ivi citata).

44. Nel caso di specie, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale emerge che, nel programma di sviluppo rurale 2014-2020, approvato dalla Commissione il 13 febbraio 2015, la Repubblica di Lettonia ha limitato la concessione di indennità Natura 2000 alle zone forestali, escludendo le torbiere ivi situate. Le disposizioni di tale programma sono riprese nel decreto del Consiglio dei Ministri n. 171 sulle norme di concessione, gestione e controllo degli aiuti dello Stato e dell'Unione europea finalizzati al miglioramento dell'ambiente, del clima e del mondo rurale nel periodo di programmazione 2014-2020, il cui punto 56 precisa che il sostegno può essere concesso al «terreno forestale (escluse le torbiere)».

45. Da un lato, pertanto, per quanto attiene alle tre sottomisure di cui al punto 41 della presente sentenza, la Repubblica di Lettonia ha optato solo per la seconda di esse, intitolata "Pagamento compensativo per le zone forestali Natura 2000", escludendo così dal regime di sostegno istituito le «zone agricole Natura 2000», ai sensi dell'art. 30, par. 6, lett. *a*), del reg. n. 1305/2013, e, di conseguenza, le torbiere che eventualmente rientrino nella definizione di dette zone. Così facendo, la Repubblica di Lettonia ha quindi effettuato una scelta tra i tre tipi di sottomisure che le erano possibili ai sensi del reg. n. 1305/2013 e del regolamento di esecuzione n. 808/2014.

46. Dall'altro lato, per quanto attiene alle restrizioni o agli svantaggi a motivo dei quali pagamenti del genere possono essere concessi per le «zone forestali Natura 2000», ai sensi dell'art. 30, par. 6, lett. *a*), del reg. n. 1305/2013, tale Stato membro li ha descritti, così come ha definito l'importo di tali indennità per ettaro di terreno interessato, escluse le torbiere.

47. Di conseguenza, il fatto, per uno Stato membro, di limitare i pagamenti d'indennità per simili zone alle situazioni in cui la loro designazione quali «zone Natura 2000» ha l'effetto di restringere l'esercizio nelle stesse di un tipo specifico di attività economica, segnatamente la silvicoltura, appare conforme alle condizioni del reg. n. 1305/2013.

48. Dalle considerazioni che precedono risulta che occorre rispondere alle questioni terza e quarta dichiarando che l'art. 30, par. 6, lett. *a*), del reg. n. 1305/2013 deve essere interpretato nel senso che esso consente a uno Stato membro di escludere dalle indennità Natura 2000, da un lato, le «zone agricole Natura 2000» ai sensi di detta disposizione, comprese le torbiere che eventualmente rientrino in tali zone,

e, dall'altro lato, e conformemente all'art. 2, par. 2, del reg. n. 1305/2013, torbierre situate in zone Natura 2000 che rientrino in linea di principio nella nozione di «foresta» di cui all'art. 2, par. 1, lett. *r*), di tale regolamento e, pertanto, in quella di «zone forestali Natura 2000» di cui all'art. 30, par. 6, lett. *a*), di detto regolamento. Quest'ultima disposizione deve essere interpretata altresì nel senso che essa consente a uno Stato membro di limitare i pagamenti di siffatte indennità per zone forestali Natura 2000 comprendenti, eventualmente, torbierre alle situazioni in cui la designazione di tali zone quali «zone Natura 2000» ha l'effetto di ostacolare l'esercizio nelle stesse di un tipo specifico di attività economica, segnatamente la silvicoltura.

Sulla quinta questione

49. Con la quinta questione il giudice del rinvio domanda, in sostanza, se l'art. 30, par. 1, del reg. n. 1305/2013, in combinato disposto con l'art. 17 della Carta, debba essere interpretato nel senso che occorre concedere un'indennità Natura 2000 al proprietario di una torbiera rientrante in detta rete per il motivo che è stata posta una restrizione a un'attività economica esercitabile in tale torbiera, nella specie è stato vietato di piantarvi mirtilli rossi, allorché, nel momento in cui ha acquisito l'immobile in questione, il proprietario era a conoscenza di siffatta restrizione.

Sulla competenza della Corte

50. La Commissione eccepisce l'incompetenza della Corte a conoscere della quinta questione. L'art. 30 del reg. n. 1305/2013 non creerebbe alcun obbligo o promessa di pagamento di indennità a persone fisiche in ragione dell'insieme delle restrizioni di cui sarebbe gravato l'uso dei beni rientranti nella rete Natura 2000 e, in linea di massima, il diritto dell'Unione non riconoscerebbe l'esistenza di un principio generale di indennizzo in ogni circostanza, ossia per tutte tali restrizioni imposte a norma di Natura 2000. La Commissione ritiene che nel caso di specie si imponga una soluzione analoga a quella adottata dalla Corte nella sentenza del 22 maggio 2014, *Érsekcsanádi Mezőgazdasági* (C56/13, EU:C:2014:352), nei limiti in cui, con tale sentenza, la Corte avrebbe dichiarato in sostanza che, siccome a imporre l'obbligo di indennizzo controverso in quel procedimento non era nessuna disposizione del diritto dell'Unione, bensì il legislatore nazionale, la valutazione di una tale normativa nazionale con riferimento ai diritti alla tutela giurisdizionale effettiva, alla proprietà e alla libertà di impresa garantiti dalla Carta non rientrava nella sua competenza.

51. A tale proposito occorre ricordare che l'ambito di applicazione della Carta, per quanto riguarda l'operato degli Stati membri, è definito all'art. 51, par. 1, della medesima, il quale prevede che le disposizioni della Carta si applichino agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione (sentenza del 13 giugno 2017, *Florescu e a.*, C-258/14, EU:C:2017:448, punto 44 e giurisprudenza ivi citata).

52. Orbene, gli Stati membri attuano il diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 51, par. 1, della Carta, quando, conformemente alle prescrizioni della direttiva

«*habitat*», adottano le misure opportune per garantire il mantenimento ovvero il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli *habitat* naturali e delle specie di fauna e di flora selvatiche e per evitare, in particolare, nelle zone speciali di conservazione il degrado degli *habitat* naturali.

53. L'art. 6, par. 2, della direttiva «*habitat*» dispone, infatti, che gli Stati membri adottino le opportune misure per evitare nelle zone speciali di conservazione il degrado degli *habitat* naturali e degli *habitat* di specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi di tale direttiva.

54. Peraltro, il recepimento e l'attuazione, da parte degli Stati membri, delle misure di cui alle direttive «uccelli» e «*habitat*» hanno inevitabilmente ripercussioni sul diritto di proprietà delle persone cui appartengono gli immobili situati nelle zone di cui trattasi, dal momento che, come minimo, esse subiscono restrizioni all'uso di tali beni.

55. Di conseguenza, si deve ritenere che gli Stati membri attuano il diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 51, par. 1, della Carta, quando istituiscono regimi che concedono indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva quadro sulle acque in applicazione dell'art. 30, par. 1, del reg. n. 1305/2013. Del resto, è anche in quanto nel caso di specie vi è attuazione del diritto dell'Unione che i principi generali di quest'ultimo trovano applicazione, come è già stato rammentato al punto 43 della presente sentenza.

56. Inoltre, dall'art. 6, par. 1, e dall'art. 10 del reg. n. 1305/2013 discende che il FEASR agisce negli Stati membri attraverso i programmi di sviluppo rurale degli Stati membri che sono approvati dalla Commissione.

57. Vero è che l'art. 30, par. 1, del reg. n. 1305/2013 lascia un margine di discrezionalità agli Stati membri per decidere le misure da adottare, come risulta dal punto 40 della presente sentenza. Tuttavia, quando uno Stato membro adotta misure nell'esercizio del potere discrezionale attribuitogli da un atto del diritto dell'Unione, deve ritenersi che esso attui tale diritto, ai sensi dell'art. 51, par. 1, della Carta (v., in tal senso, sentenza del 13 giugno 2017, Florescu e a., C258/14, Eu:C:2017:448, punto 48 nonché giurisprudenza ivi citata).

58. Il mero fatto che l'art. 30 del reg. n. 1305/2013 non obblighi gli Stati membri a prevedere un regime d'indennizzo non può essere interpretato nel senso che l'art. 17 della Carta non sia applicabile (v., per analogia, sentenza del 9 giugno 2016, Pesce e a., C78/16 e C79/16, Eu:C:2016:428, punto 86).

59. Ne consegue che l'art. 17 della Carta è applicabile alla controversia di cui al procedimento principale e che, per questo, la Corte è competente a conoscere della quinta questione.

Nel merito

60. Occorre rilevare innanzitutto che, nella sua formulazione, l'art. 17 della Carta conferisce espressamente un diritto ad indennità solo in caso di privazione del diritto di proprietà, quale un'espropriazione, ipotesi che manifestamente non si verifica nel caso di specie.

61. A tal riguardo occorre distinguere la causa di cui al procedimento principale da quelle che hanno dato luogo alla sentenza del 9 giugno 2016, *Pesce e a.* (C78/16 e C79/16, EU:C:2016:428), nella misura in cui queste ultime riguardavano l'abbattimento sistemico di alberi, per l'esattezza olivi, e, di conseguenza, l'effettiva privazione della proprietà di questi ultimi. Nel caso di specie, il divieto d'impiantare una coltivazione di mirtilli rossi in un bene rientrante nella rete Natura 2000 costituisce non una privazione del diritto di proprietà su tale bene, bensì una limitazione del suo uso, il quale può essere regolamentato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale, conformemente a quanto previsto dall'art. 17, par. 1, terza frase, della Carta.

62. Per quanto attiene alle restrizioni che possono così essere apportate all'esercizio del diritto di proprietà, occorre ricordare, peraltro, che il diritto di proprietà garantito dall'art. 17 della Carta non è una prerogativa assoluta e che il suo esercizio può essere oggetto di restrizioni giustificate da obiettivi di interesse generale perseguiti dall'Unione (sentenza del 20 settembre 2016, *Ledra Advertising e a./Commissione e BCE*, da C8/15 P a C10/15 P, EU:C:2016:701, punto 69 e giurisprudenza ivi citata).

63. Come risulta dall'art. 52, par. 1, della Carta, possono pertanto porsi restrizioni all'esercizio del diritto di proprietà, a condizione che esse siano effettivamente consoni agli obiettivi di interesse generale perseguiti e non costituiscano, rispetto allo scopo prefissato, un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa del diritto così garantito (sentenza del 20 settembre 2016, *Ledra Advertising e a./Commissione e BCE*, da C8/15 P a C10/15 P, EU:C:2016:701 punto 70 e giurisprudenza ivi citata).

64. Orbene, da un lato, risulta da una giurisprudenza costante della Corte che la tutela dell'ambiente è uno di tali obiettivi d'interesse generale (v., in tal senso, sentenza del 9 marzo 2010, *ERG e a.*, C379/08 e C380/08, EU:C:2010:127, punto 81 e giurisprudenza ivi citata). La tutela dell'ambiente può quindi giustificare una restrizione all'esercizio del diritto di proprietà (sentenza del 15 gennaio 2013, *Križan e a.*, C416/10, EU:C:2013:8, punto 114 e giurisprudenza ivi citata).

65. Dall'altro lato, non risulta che misure come quelle di cui trattasi nel procedimento principale, così adottate a fini di tutela della natura e dell'ambiente in forza delle direttive «uccelli» e «*habitat*», che si limitano a vietare la coltivazione di mirtilli rossi nelle torbiere affinché non siano lesi gli interessi ambientali in tal modo tutelati, costituiscano, in assenza di un indennizzo a favore dei proprietari interessati, un intervento sproporzionato e inammissibile che pregiudica la sostanza stessa del diritto di proprietà (v., per analogia, sentenza del 10 luglio 2003, *Booker Aquaculture e Hydro Seafood*, C20/00 e C64/00, EU:C:2003:397, punto 70). Nel caso

di specie, una siffatta conclusione si impone a maggior ragione in quanto, come emerge dalle enunciazioni della decisione di rinvio, detto divieto e, di conseguenza, la restrizione all'esercizio del diritto di proprietà erano già in vigore nel momento in cui le torbiere di cui trattasi nel procedimento principale sono state acquisite dalla Sātiņi-S, cosicché quest'ultima non poteva ignorare l'esistenza di tale restrizione.

66. Se è vero, certamente, che gli Stati membri possono all'occorrenza considerare, sempre che agiscano così facendo nel rispetto del diritto dell'Unione, che è opportuno indennizzare, parzialmente o totalmente, i proprietari delle parcelle interessate dalle misure di conservazione adottate in forza delle direttive «uccelli» e «*habitat*», da tale constatazione non si può tuttavia dedurre l'esistenza, nel diritto dell'Unione, di un obbligo di concedere un siffatto indennizzo (v., in tal senso, sentenza del 10 luglio 2003, *Booker Aquaculture e Hydro Seafood*, C20/00 e C64/00, EU:C:2003:397, punto 85).

67. Alla luce di quanto precede, occorre rispondere alla quinta questione dichiarando che l'art. 30 del reg. n. 1305/2013, in combinato disposto con l'art. 17 della Carta, deve essere interpretato nel senso che non occorre concedere un'indennità Natura 2000 al proprietario di una torbiera rientrante in detta rete per il motivo che è stata posta una restrizione a un'attività economica esercitabile in tale torbiera, segnatamente è stato vietato di piantarvi mirtilli rossi, allorché, nel momento in cui ha acquisito l'immobile in questione, il proprietario era a conoscenza di una siffatta restrizione.

Sulle spese

68. Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi

La Corte (Terza Sezione) dichiara:

1) L'art. 30, par. 6, lett. *a*), del reg. (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il reg. (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, deve essere interpretato nel senso che esso non esclude, in linea di principio, le torbiere dalle indennità Natura 2000, a condizione che esse siano situate in zone Natura 2000 designate ai sensi della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, e della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, e che rientrino nelle nozioni di «superficie agricola» o di «foresta» di cui, rispettivamente, alle lettere *f*) e *r*) dell'art. 2, par. 1, o all'art. 2, par. 2, del reg. n. 1305/2013, potendo così beneficiare delle indennità di cui all'art. 30, par. 1, del medesimo regolamento in quanto «zone agricole e forestali Natura 2000» ai sensi del suddetto art. 30, par. 6, lett. *a*).

2) L'art. 30, par. 6, lett. *a*), del reg. n. 1305/2013 deve essere interpretato nel senso che esso consente a uno Stato membro di escludere dalle indennità Natura 2000, da un lato, le «zone agricole Natura 2000» ai sensi di detta disposizione, comprese le torbiere che eventualmente rientrano in tali zone, e, dall'altro lato, e conformemente all'art. 2, par. 2, del reg. n. 1305/2013, torbiere situate in zone Natura 2000 che rientrano in linea di principio nella nozione di «foresta» di cui all'art. 2, par. 1, lett. *r*), di tale regolamento e, pertanto, in quella di «zone forestali Natura 2000» di cui all'art. 30, par. 6, lett. *a*), di detto regolamento. Quest'ultima disposizione deve essere interpretata altresì nel senso che essa consente a uno Stato membro di limitare i pagamenti di siffatte indennità per zone forestali Natura 2000 comprendenti, eventualmente, torbiere alle situazioni in cui la designazione di tali zone quali «zone Natura 2000» ha l'effetto di ostacolare l'esercizio nelle stesse di un tipo specifico di attività economica, segnatamente la silvicoltura.

3) L'art. 30 del reg. n. 1305/2013, in combinato disposto con l'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere interpretato nel senso che non occorre concedere un'indennità Natura 2000 al proprietario di una torbiera rientrante in detta rete per il motivo che è stata posta una restrizione a un'attività economica che poteva essere esercitata in tale torbiera, segnatamente è stato vietato di piantarvi mirtilli rossi, allorché, nel momento in cui ha acquisito l'immobile in questione, il proprietario era a conoscenza di una siffatta restrizione.

SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

PAGAMENTO UNICO PER SUPERFICIE

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, Sesta Sezione – 16 dicembre 2021, in causa C- 225/20 – Pres. e Rel. L. BAY LARSEN – Avv. Gen. P. Pikamäe - domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dalla Curtea de Apel Constanța (Corte d'appello di Costanza, Romania), con decisione del 7 maggio 2020, pervenuta in cancelleria il 29 maggio 2020, nel procedimento *Euro Delta Danube SRL* contro *Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Tulcea*.

Rinvio pregiudiziale - Agricoltura - Politica agricola comune - Regolamento delegato (UE) n. 640/2014 - Regime di aiuto per superficie - Pagamento unico per superficie - Criteri di ammissibilità - Contratto di concessione di terreni agricoli - Cambiamento d'uso di tali terreni senza l'assenso del concedente - Utilizzo per scopi agricoli di superfici destinate ad attività di piscicoltura - Differenza tra la superficie dichiarata e la superficie determinata - Sovradichiarazione - Sanzioni amministrative

L'art. 2, par. 1, punto 23, e l'art. 19, parr. 1 e 2, del regolamento delegato (UE) n. 640/2014 della Commissione, dell'11 marzo 2014, che integra il reg. (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il sistema integrato di gestione e di controllo e le condizioni per il rifiuto o la revoca di pagamenti nonché le sanzioni amministrative applicabili ai pagamenti diretti, al sostegno allo sviluppo rurale e alla condizionalità, come modificato dal regolamento delegato (UE) 2016/1393 della Commissione, del 4 maggio 2016, devono essere interpretati nel senso che non prescrivono, nell'ambito del regime di pagamento unico per superficie, che siano inflitte sanzioni amministrative per sovradichiarazione ad un richiedente di aiuti agricoli perché utilizza per fini agricoli superfici concessegli per la piscicoltura senza il consenso del concedente a un siffatto cambiamento di destinazione d'uso di dette superfici, laddove tale richiedente disponga, per quanto riguarda queste superfici, di un'autonomia sufficiente ai fini dell'esercizio della sua attività agricola (1).

(Omissis).

FATTO

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art. 2, par. 1, punto 23, e dell'art. 19 del regolamento delegato (UE) n. 640/2014 della Commissione, dell'11 marzo 2014, che integra il reg. (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il sistema integrato di gestione e di controllo e le condizioni per il rifiuto o la revoca di pagamenti nonché

le sanzioni amministrative applicabili ai pagamenti diretti, al sostegno allo sviluppo rurale e alla condizionalità (*Gazz. uff.* 2014, L 181, p. 48, e rettifica in *Gazz. uff.* 2015, L 209, p. 48), come modificato dal regolamento delegato (UE) 2016/1393 della Commissione, del 4 maggio 2016 (*Gazz. uff.* 2016, L 225, p. 41) (in prosieguo: il «regolamento n.°640/2014»).

2. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la *Euro Delta Danube SRL e l'Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Tulcea* (Agenzia per i pagamenti e gli interventi per l'agricoltura – Centro provinciale di Tulcea, Romania) (in prosieguo: l'«APIA»), in merito al rifiuto da parte di quest'ultima di concedere un pagamento unico per superficie a tale società.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Regolamento n. 1306/2013

3. L'art. 63, parr. 1 e 2, del reg. (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008 (*Gazz. uff.* 2013, L 347, p. 549, e rettifica in *Gazz. uff.* 2016, L 130, p. 13), dispone quanto segue:

«1. Se si accerta che un beneficiario non rispetta i criteri di ammissibilità, gli impegni o altri obblighi relativi alle condizioni di concessione dell'aiuto o del sostegno previsti dalla legislazione settoriale agricola, l'aiuto non è pagato o è revocato, in toto o in parte e, se del caso, i corrispondenti diritti all'aiuto di cui all'art. 21 del reg. (UE) n. 1307/2013 [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno relativi alla politica agricola comune e che abroga il reg. (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il reg. (CE) n. 73/2009 del Consiglio (*Gazz. uff.* 2013, L 347, p. 608),] non viene assegnato o viene ritirato.

2. Inoltre, qualora lo preveda la legislazione settoriale agricola, gli Stati membri impongono sanzioni amministrative (...)».

Regolamento n. 1307/2013

4. Il *considerando* 4 del reg. n. 1307/2013 così recita:

«È necessario chiarire che il regolamento [n. 1306/2013] e le disposizioni adottate a norma del medesimo debbano applicarsi alle misure previste dal presente reg. (...)».

5. L'art. 4 del reg. n. 1307/2013 così dispone:

«1. «Ai fini del presente regolamento si intende per:

(...)

c) “attività agricola”:

i) la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, (...)

(...)

e) “superficie agricola”: qualsiasi superficie occupata da seminativi, prati permanenti e pascoli permanenti, o colture permanenti;

f) “seminativo”: terreno utilizzato per coltivazioni agricole o superficie disponibile per la coltivazione ma tenuta a riposo, (...).

(...).».

6. L'art. 32, par. 2, di detto regolamento prevede quanto segue:

«Ai fini del presente titolo, per “ettaro ammissibile” si intende:

a) qualsiasi superficie agricola dell'azienda, comprese le superfici che non erano in buone condizioni agronomiche al 30 giugno 2003 negli Stati membri che hanno aderito all'Unione il 1° maggio 2004 i quali avevano optato al momento dell'adesione a favore dell'applicazione del regime di pagamento unico per superficie, utilizzata per un'attività agricola o, qualora la superficie sia utilizzata anche per attività non agricole, sia utilizzata prevalentemente per attività agricole (...)

(...).».

Regolamento delegato n. 640/2014

7. I *considerando* 2 e 19 del regolamento delegato n. 640/2014 così recitano:

«(2) In particolare, è opportuno stabilire norme che integrano taluni elementi non essenziali del regolamento [n. 1306/2013] concernenti il funzionamento del sistema integrato di gestione e di controllo (di seguito “sistema integrato”), i termini per la presentazione delle domande di aiuto o di pagamento, le condizioni per il rifiuto, parziale o totale, dell'aiuto e per la revoca, parziale o totale, dell'aiuto o del sostegno non dovuti, la determinazione delle sanzioni amministrative per le inadempienze relative alle condizioni che consentono di beneficiare degli aiuti a titolo dei regimi istituiti dal regolamento [n. 1307/2013] (...)

(...)

(19) È opportuno fissare le sanzioni amministrative (...). In riferimento ai criteri di ammissibilità, agli impegni e agli altri obblighi (...) [t]ali sanzioni dovrebbero tenere conto delle peculiarità dei vari regimi di aiuto o misure di sostegno. Le sanzioni amministrative previste dal presente regolamento dovrebbero essere considerate sufficientemente dissuasive per scoraggiare le inadempienze intenzionali.».

8. L'art. 2 del regolamento delegato n. 640/2014, intitolato “Definizioni”, prevede al suo par. 1, punto 23:

«(...)

Si applicano inoltre le seguenti definizioni:

(...)

(23) “superficie determinata”:

a) nell'ambito dei regimi di aiuto per superficie, la superficie in ordine alla quale sono soddisfatti tutti i criteri e obblighi relativi alle condizioni di concessione degli aiuti, indipendentemente dal numero di diritti all'aiuto di cui dispone il beneficiario (...)

(...).».

9. L'art. 17, par. 1, di tale regolamento recita quanto segue:

«Ai fini della presente sezione si distinguono i seguenti gruppi di colture:

a) le superfici dichiarate ai fini dell'attivazione di diritti all'aiuto nell'ambito del regime di pagamento di base o ai fini del beneficio del regime di pagamento unico per superficie;
(...)».

10. L'art. 18, par. 6, primo comma di detto regolamento prevede quanto segue:

«Fatte salve le sanzioni amministrative previste all'art. 19, per le domande di aiuto e/o di pagamento nell'ambito di regimi di aiuti o misure di sostegno connessi alle superfici, se la superficie dichiarata supera la superficie determinata per un gruppo di colture ai sensi dell'art. 17, par. 1, l'aiuto è calcolato sulla base della superficie determinata per quel gruppo di colture».

11. L'art. 19 del medesimo regolamento è così formulato:

«1. Se per un gruppo di colture ai sensi dell'art. 17, par. 1, la superficie dichiarata ai fini di un regime di aiuti o di una misura di sostegno connessi alla superficie supera la superficie determinata a norma dell'art. 18, l'aiuto è calcolato sulla base della superficie determinata (...)
(...)».

2. Se la differenza constatata è superiore al 50%, non è concesso alcun aiuto o sostegno per superficie per il gruppo di colture di cui trattasi. Inoltre, al beneficiario è applicata una sanzione supplementare, pari all'importo dell'aiuto o del sostegno corrispondente alla differenza tra la superficie dichiarata e la superficie determinata in conformità all'art. 18.

(...)».

Diritto rumeno

Decreto-legge n. 3/2015

12. *L'Ordonanța de urgență a guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asocieri în agricultură* (decreto-legge n. 3/2015, recante approvazione dei regimi di pagamento applicabili al settore agricolo nel periodo 2015-2020 e che modifica l'art. 2 della legge n. 36/1991, in materia di società agricole e altre forme di associazione nel settore agricolo), del 18 marzo 2015 (*Monitorul Oficial al României*, n. 191, del 23 marzo 2015), nella versione applicabile nel procedimento principale (in prosieguo: il «d.-l. n. 3/2015»), all'art. 2 prevede quanto segue:

«1. Ai fini del presente decreto-legge, i termini qui elencati sono definiti come segue (...):

(...)

n) “superficie agricola”: qualsiasi superficie occupata da seminativi, prati permanenti e pascoli permanenti, o colture permanenti;

o) “seminativo”: terreno utilizzato per coltivazioni agricole o superficie disponibile per la coltivazione agricola ma tenuta a riposo, a prescindere dal fatto che

sia occupato o meno da coltivazioni in serre, serre fotovoltaiche, o in altri dispositivi di protezione fissi o mobili;

(...)

r) “utilizzo del terreno”: utilizzo per attività agricole della superficie di terreno agricolo nell’ambito dell’azienda che è a disposizione dell’agricoltore al momento della presentazione della domanda, nell’anno di domanda».

13. L’art. 8, par. 1, lett. n), del medesimo decreto prevede quanto segue:

«Per beneficiare dei pagamenti diretti di cui all’art. 1, par. 2, gli agricoltori devono:

(...)

n) esibire all’atto della presentazione della domanda unica di pagamento o delle modifiche ad essa apportate i documenti necessari comprovanti che il terreno agricolo, ivi comprese le aree di interesse ecologico, è a loro disposizione o, se del caso, una copia dell’allegato n. 24 dello stato civile delle unità amministrative territoriali. I documenti che dimostrano che il terreno agricolo è a disposizione dell’agricoltore devono essere sottoscritti prima della presentazione della domanda unica di pagamento e devono essere validi alla data della presentazione della domanda».

Decreto n. 476/2016

14. L’*Ordinul [ministrului agriculturii și dezvoltării rurale] nr. 476/2016 privind sistemul de sancțiuni aplicabil schemelor de plăți directe și ajutoarelor naționale tranzitorii în sectoarele vegetal și zootehnic, aferente cererilor unice de plată depuse la Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură, începând cu anul de cerere 2015* (decreto del Ministro dell’Agricoltura e dello Sviluppo rurale n. 476/2016, relativo al regime sanzionatorio applicabile ai regimi di pagamento diretto e agli aiuti di Stato transitori nei settori agricolo e zootecnico, afferente alle domande di pagamento unico depositate presso l’Agenzia per i pagamenti e gli interventi per l’agricoltura, a partire dall’anno di domanda 2015), del 7 aprile 2016, nella versione applicabile alla controversia nel procedimento principale, prevede, all’art. 2, comma 2°, punto j):

«per sovradichiarazione si intende la differenza tra la superficie richiesta ai fini del pagamento e la superficie determinata ai fini del pagamento».

15. L’art. 6, lett. e), di tale decreto recita

«Le sanzioni per sovradichiarazione di superfici nel caso dei regimi di pagamento di cui all’art. 1, comma 2°, lett. a), b), da d) a f), e par. 3 del [d.-l. n. 3/2015] sono le seguenti:

(...)

e) Se la superficie dichiarata ai fini del pagamento supera la superficie determinata di una percentuale maggiore del 50% della superficie determinata, l’agricoltore è escluso dal pagamento per il gruppo di pagamento di cui trattasi e, inoltre, gli è applicata una sanzione supplementare pari all’importo dell’aiuto o del sostegno corrispondente alla differenza tra la superficie dichiarata e la superficie determinata (...).».

Decreto n. 619/2015

16. L' *Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 619/2015 pentru aprobarea criteriilor de eligibilitate, condițiilor specifice și a modului de implementare a schemelor de plăți prevăzute la articolul 1 alineatele (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asocieri în agricultură, precum și a condițiilor specifice de implementare pentru măsurile compensatorii de dezvoltare rurală aplicabile pe terenurile agricole, prevăzute în Programul Național de Dezvoltare Rurală 2014-2020* (decreto n. 619/2015 per l'approvazione dei criteri di ammissibilità, delle condizioni specifiche e delle modalità di attuazione dei regimi di pagamento previsti dall'art. 1, commi 2° e 3°, del [d.l. n. 3/2015] nonché delle condizioni specifiche di attuazione delle misure compensative di sviluppo rurale applicabili ai terreni agricoli previste dal Programma nazionale di sviluppo rurale 2014-2020), del 6 aprile 2015, nella versione applicabile alla controversia nel procedimento principale, prevede, all'art. 2, lett. u):

«(...)

u) per “superficie determinata” si intende, nell'ambito dei regimi di aiuto per superficie, la superficie in ordine alla quale sono soddisfatti tutti i criteri e obblighi relativi alle condizioni di concessione degli aiuti (...)».

17. L'art. 10, comma 5°, di tale decreto così prevede:

«Non sono ammissibili al pagamento le seguenti superfici:

(...)

o) le superfici con impianti di piscicoltura, quali previste dall'art. 23, comma 20°, delle norme tecniche che integrano il registro agricolo per il periodo 2015-2019 (...)».

Legge n. 283/2015

18. Ai sensi dell'art. 1, punto 1, della *Legea nr. 283/2015 pentru modificarea Legii nr. 82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei «Delta Dunării»* (legge n. 283/2015 che modifica la legge n. 82/1993 sulla costituzione della riserva della biosfera del delta del Danubio), del 18 novembre 2015 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n. 863 del 19 novembre 2015):

«In tutto il territorio della riserva, il cambiamento dell'utilizzo dei terreni agricoli usati come terreni agricoli produttivi o come impianti di piscicoltura è effettuato con il consenso dell'amministratore, esclusivamente in base a studi tecnici realizzati da esperti».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

19. La Euro Delta Danube è una persona giuridica di diritto rumeno la cui attività consiste nella piscicoltura e nella coltivazione di cereali.

20. In virtù di un contratto di concessione stipulato con il *Consiliul Local Maliuc* (Consiglio comunale di Maliuc, Romania) il 1° ottobre 2002, e di un atto in-

tegrativo di questo contratto sottoscritto il 4 maggio 2011, le parti hanno convenuto che la Euro Delta Danube utilizzi un'area con una superficie totale di 142,2632 ettari (ha) per praticarvi la piscicoltura.

21. Con un'ordinanza del 13 maggio 2016 il Consiglio comunale di Maliuc ha autorizzato, per un periodo di cinque anni, l'esercizio di attività agricole su questa zona.

22. In forza di un altro contratto di concessione, stipulato con il *Consiliul Județean Tulcea* (Consiglio provinciale di Tulcea, Romania) il 16 febbraio 2006, alla Euro Delta Danube è stato concesso lo sfruttamento di un'area avente una superficie di 315 ha, a fini piscicoli.

23. Conformemente ad un atto integrativo di tale contratto, stipulato il 20 maggio 2014, dovevano essere effettuati su una superficie di 200 ha lavori di rotazione delle colture e della piscicoltura a fini di mineralizzazione del suolo, nonché ulteriori lavori.

24. A seguito di una richiesta di informazioni presentata dalla Euro Delta Danube al Consiglio provinciale di Tulcea, quest'ultimo ha specificato che tali lavori riguardavano la rotazione delle colture agricola e piscicola, che consiste nella cessazione temporanea della produzione di acquacoltura in un impianto di piscicoltura o in una parte di esso, per un periodo che va da sei mesi a tre anni, al fine di garantire il ripristino della produttività del suolo mediante la coltivazione di cereali, mentre i terreni interessati devono essere utilizzati per la piscicoltura.

25. Nella campagna del 2017, la Euro Delta Danube ha utilizzato parzialmente entrambe le superfici concesse per scopi agricoli. Il 15 maggio 2017 essa ha poi presentato all'APIA una domanda unica di pagamento per una superficie complessiva di 288,37 ha, di cui 100,58 ha detenuti sulla base del contratto di concessione stipulato con il Consiglio comunale di Maliuc e 187,79 ha detenuti sulla base del contratto di concessione concluso con il Consiglio provinciale di Tulcea.

26. Con una decisione di pagamento del 25 settembre 2018, l'APIA ha rilevato che la parte della superficie dichiarata rientrante nel contratto di concessione stipulato con il Consiglio provinciale di Tulcea avrebbe dovuto essere utilizzata per scopi di piscicoltura, in base alla normativa nazionale e in assenza di un accordo del concedente in merito al cambiamento di utilizzo di questa parte della superficie. In mancanza di prove che consentissero alla Euro Delta Danube di utilizzare il terreno per scopi agricoli, l'APIA ha tratto la conclusione che la superficie ammissibile era di 100,58 ha, corrispondente alla superficie sfruttata secondo il contratto di concessione stipulato con il Consiglio comunale di Maliuc, su una superficie totale dichiarata di 288,37 ha.

27. Di conseguenza, è stato stabilito un importo complessivo da pagare per superficie determinata di 100,58 ha e sono state irrogate sanzioni aggiuntive a causa della sovradichiarazione della superficie rimanente.

28. La Euro Delta Danube ha presentato un reclamo contro la decisione di pagamento del 25 settembre 2018 dinanzi all'APIA, che lo ha respinto con decisione del 20 dicembre 2018.

29. Il 10 gennaio 2019 la Euro Delta Danube ha presentato un ricorso presso il *Tribunalul Tulcea* (Tribunale superiore di Tulcea, Romania), chiedendo l'annullamento di quest'ultima decisione, nonché l'annullamento parziale di tale decisione di pagamento.

30. Con sentenza del 28 giugno 2019, tale organo giurisdizionale ha respinto il ricorso come infondato. A suo parere, in assenza di prove che l'utilizzo delle superficie controverse sia mutato, esse non conferivano il diritto di ricevere il pagamento unico richiesto dalla Euro Delta Danube. In effetti, questo giudice ha ritenuto che, poiché tali superfici, in forza della normativa nazionale, dovevano essere considerate come parte di un «impianto di piscicoltura», esse non soddisfacevano le condizioni per essere considerate come seminativi e la loro dichiarazione costituiva una «sovradichiarazione» che giustificava le sanzioni amministrative inflitte.

31. Il 13 agosto 2019 la Euro Delta Danube ha impugnato questa sentenza dinanzi alla *Curtea de Apel Constanța* (Corte d'appello di Costanza, Romania).

32. Questo giudice si interroga sulla conformità con il diritto dell'Unione di una normativa nazionale che esclude un agricoltore dall'aiuto se utilizza a fini agricoli superficie concesse per la piscicoltura senza il consenso del concedente e, inoltre, gli infligge sanzioni per sovradichiarazione per il motivo che esso non soddisfa i criteri per essere ammesso a ricevere l'aiuto.

33. In tale contesto, la *Curtea de Apel Constanța* (Corte d'appello di Costanza) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se le disposizioni dell'art. 2, [par. 1], punto 23, e quelle dell'art. 19 del regolamento delegato [n. 640/2014] ostino a una normativa nazionale che, in circostanze come quelle di cui al procedimento principale, applica all'agricoltore sanzioni amministrative per sovradichiarazione per il motivo che esso non soddisfa le condizioni di ammissibilità per la superficie considerata sovradichiarata, in quanto coltiva una superficie di terreno con impianti di acquacoltura, detenuta in base a un contratto di concessione, senza fornire la prova del consenso del concedente per l'uso del terreno a scopo agricolo».

Sulla questione pregiudiziale

34. Con la sua questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli artt. 2, par. 1, punto 23, e 19, parr. 1 e 2, del regolamento delegato n. 640/2014 debbano essere interpretati nel senso che prescrivono, nell'ambito del regime di pagamento unico per superficie, che ad un richiedente di aiuti agricoli siano inflitte sanzioni amministrative per sovradichiarazione perché utilizza per fini agricoli superficie concesse per la piscicoltura, senza che il concedente abbia acconsentito a tale cambiamento di destinazione d'uso di dette superfici.

35. Dall'art. 19, par. 1, 1° comma, e par. 2, del regolamento delegato n. 640/2014 si evince che, se, per un gruppo di colture ai sensi all'art. 17, par. 1, di tale regolamento, la superficie dichiarata ai fini di un regime di aiuti o di una misura di sostegno connessi alla superficie supera la superficie determinata a norma dell'art. 18 di tale regolamento e la differenza constatata è superiore al 50%, non è concesso alcun aiuto o sostegno per superficie per il gruppo di colture di cui trattasi. Inoltre, al beneficiario è applicata una sanzione supplementare, pari all'importo dell'aiuto o del sostegno corrispondente alla differenza tra la superficie dichiarata e la superficie determinata in conformità a detto art. 18.

36. A tale riguardo, va osservato che tra i gruppi di colture di cui all'art. 17, par. 1, lett. a), di detto regolamento, cui fa riferimento l'art. 19, par. 1, di quest'ultimo, si annoverano, tra l'altro, le superfici dichiarate ai fini del pagamento unico per superficie.

37. Inoltre, si constata che l'art. 2, par. 1, punto 23, lett. a), del regolamento delegato n. 640/2014 definisce una «superficie determinata» nell'ambito dei regimi di aiuto per superficie come la superficie in ordine alla quale sono soddisfatti tutti i criteri e gli obblighi relativi alle condizioni di concessione degli aiuti, indipendentemente dal numero di diritti all'aiuto di cui dispone il beneficiario.

38. La Corte ha già statuito che, per poter essere ammissibili all'aiuto di cui trattasi, le superfici in esame devono essere superfici agricole, fare parte dell'azienda dell'agricoltore ed essere utilizzate per attività agricole o, in caso di uso concorrente, essere utilizzate prevalentemente per siffatte attività (v., in tal senso, sentenza del 29 aprile 2021, *Piscicola Tulcea e Ira Invest*, C294/19 e C304/19, EU:C:2021:340, punto 64).

39. Innanzitutto, per quanto riguarda la nozione di «superficie agricola», come definita all'art. 4, par. 1, lett. e), del reg. n. 1307/2013, essa comprende, tra l'altro, «qualsiasi superficie occupata da seminativi», laddove questi ultimi sono definiti al citato art. 4, par. 1, lett. f), come terreno utilizzato per coltivazioni agricole o superficie disponibile per la coltivazione ma tenuta a riposo.

40. Ne consegue che una superficie deve essere qualificata «agricola» quando è effettivamente utilizzata come «seminativo», ai sensi di quest'ultima disposizione, e che tale qualificazione non può essere rimessa in discussione unicamente per la circostanza che una siffatta superficie è stata utilizzata come seminativo in violazione di disposizioni di un contratto di concessione come quello del procedimento principale (v., in tal senso, sentenza del 29 aprile 2021, *Piscicola Tulcea e Ira Invest*, C294/19 e C304/19, EU:C:2021:340, punto 63).

41. Occorre poi ricordare che una superficie agricola fa parte dell'azienda di un agricoltore quando quest'ultimo dispone del potere di gestirla ai fini dell'esercizio di un'attività agricola, vale a dire quando quest'ultimo dispone, per quanto riguarda tale superficie, di un'autonomia sufficiente ai fini dell'esercizio della sua attività agricola (sentenza del 2 luglio 2015, *Demmer*, C684/13, EU:C:2015:439, punto 58).

42. Poiché le restrizioni applicabili all'uso delle superfici controverse, come in particolare quelle relative alla natura delle attività che vi possono essere svolte, derivanti dal contratto di concessione in forza del quale tali superfici sono state messe a disposizione dell'agricoltore interessato, non costituiscono, per quest'ultimo, un ostacolo all'esercizio della sua attività agricola su tali superfici, circostanza che spetta al giudice nazionale verificare, non vi è motivo di considerare che tali superfici non facciano parte dell'azienda di tale agricoltore (v., in questo senso, sentenza del 2 luglio 2015, *Demmer*, C684/13, EU:C:2015:439, punto 60).

43. A questo proposito occorre precisare che, sebbene la nozione di gestione non implichi che l'agricoltore abbia facoltà di disporre senza limiti della superficie interessata nell'ambito dello sfruttamento di quest'ultima per fini agricoli, è comunque necessario che tale agricoltore, nel contesto del suddetto contratto di concessione, non sia totalmente soggetto alle prescrizioni del concedente e disponga quindi di un certo margine di manovra nello svolgimento della sua attività agricola su tali superfici (v., in questo senso, sentenza del 2 luglio 2015, *Demmer*, C684/13, EU:C:2015:439, punti 61 et 62).

44. Infine, per quanto riguarda il criterio relativo all'utilizzo delle superficie agricole per fini agricoli, come descritto al punto 38 della presente sentenza, la nozione di «attività agricola» è precisata all'art. 4, par. 1, lett. c), del reg. n. 1307/2013 come consistente, in particolare, nella produzione, nell'allevamento o nella coltivazione di prodotti agricoli.

45. Ne consegue che, poiché nel caso di specie le superficie controverse sono state coltivate, si deve considerare l'attività in tal modo svolta dalla Euro Delta Danube su tali superficie come un'attività agricola nell'accezione di tale disposizione e, pertanto, come rispondente a tale criterio.

46. Spetta tuttavia al giudice nazionale verificare, alla luce di tutte le circostanze del procedimento principale, se tutti i criteri e gli obblighi relativi alle condizioni di concessione dell'aiuto siano stati osservati.

47. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione pregiudiziale sottoposta che l'art. 2, par. 1, punto 23, e l'art. 19, parr. 1 e 2, del regolamento delegato n. 640/2014 devono essere interpretati nel senso che non prescrivono, nell'ambito del regime di pagamento unico per superficie, che siano inflitte sanzioni amministrative per sovradichiarazione ad un richiedente di aiuti agricoli perché utilizza per fini agricoli superfici concessegli per la piscicoltura senza il consenso del concedente a un siffatto cambiamento di destinazione d'uso di dette superfici, laddove tale richiedente disponga, per quanto riguarda queste superfici, di un'autonomia sufficiente ai fini dell'esercizio della sua attività agricola.

(*Omissis*).

(1) Riflessioni a margine di una recente sentenza della Corte di giustizia: pagamento unico per superficie determinata e mutamento di destinazione del fondo rustico.

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Questione pregiudiziale – 3. L'affitto di fondo rustico in Italia – 4. Limiti legali alla contrattazione in deroga.

1. Muovendo dalle conclusioni della Corte di giustizia europea nella sentenza del 16 dicembre 2021, sez. IV¹ – tesa a dirimere, in via pregiudiziale, l'apparente contrasto tra una norma interna di diritto rumeno e le disposizioni della Politica Agricola Comune europea con riguardo alla definizione di “superficie ammissibile” al fine di attivare il sistema di aiuti predisposto dall'Unione con riguardo, nel caso di specie, a due terreni concessi per la pratica di attività piscicola e poi “trasformati” in fondi cui impiantare del seminativo, senza l'assenso del concedente – nel presente contributo si analizzerà la questione anche con riferimento alla legislazione italiana in cui, com'è noto, la disponibilità di basi produttive costituite da “fondi rustici” (tipiche per coltivazioni a seminativo) è sovente ottenuta dagli agricoltori (non proprietari) in forza di contratti di affitto disciplinati dalla legge n. 203/1982 (affitto di fondi rustici).

Invero, con questione pregiudiziale sollevata *ex art.* 267 TFUE, il giudice del rinvio (Corte di appello di Costanza, Romania) rinviene dei dubbi circa la conformità al diritto UE – nello specifico art. 2, par. 1, punto 23, e art. 19 del reg. (UE) del 2014 n. 640, che integra il reg. (UE) n. 1306/2013 del Parlamento e del Consiglio per quanto riguarda il sistema integrato di gestione e di controllo delle condizioni per il rifiuto o la revoca di pagamenti nonché le sanzioni amministrative applicabili ai pagamenti diretti, al sostegno allo sviluppo rurale e alla condizionalità – di una normativa interna alla legislazione rumena che esclude l'agricoltore dall'aiuto PAC² se coltiva, piantandovi del seminativo, superfici concessegli per la piscicoltura, senza il consenso del concedente fondiario al siffatto mutamento di destinazione di utilizzo della base produttiva e che, inoltre, commina sanzioni per le superfici “sovradichiarate” in violazione delle regole di accesso all'aiuto³.

La CGUE – con motivazioni che procedono unicamente dalla natura agricola delle

¹ In causa C225/20, Bay Larsen pres. ed est., Pikamäe Avv. gen., *Euro Delta Danube s.r.l. c. Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură* (APIA), *Centrul Județean Tulcea* (in *Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare*, dicembre 2021).

² Si fa riferimento alla domanda di pagamento di aiuto disaccoppiato di cui al primo pilastro della Politica Agricola Comune (FEOGA – Fondo europeo di orientamento e garanzia in agricoltura).

³ Cfr. art. 2, n. 1, lett. o), r), n), decreto-legge del 18 marzo 2015 n. 3/2015, Romania, recante approvazione dei regimi di pagamento applicabili al settore agricolo nel periodo 2015-2020 che modifica l'art. 2 della legge n. 36/1991, in materia di società agricole e altre forme di associazione nel settore agricolo; art. 2, comma 2°, lett. j) e art. 6, lett. e), decreto del 7 aprile 2016 n. 476/1026, Romania, del Ministro dell'Agricoltura e dello Sviluppo rurale, relativo al regime sanzionatorio applicabile ai regimi di pagamento diretto e agli aiuti di Stato transitori nei settori agricolo e zootecnico, afferente alle domande di pagamento unico depositate presso l'Agenzia per i pagamenti e gli interventi per l'agricoltura (APIA), a partire dall'anno di domanda 2015; art. 2, lett. u), e art. 10, comma 5°, lett. o), decreto del 7 aprile 2016, n. 619/2015, Romania, per l'approvazione dei criteri di ammissibilità, delle condizioni specifiche e delle modalità di attuazione dei regimi di pagamento previsti dall'articolo 1, commi 2 e 3, del [d.l. n. 3/2015] nonché delle condizioni specifiche di attuazione delle misure compensative di sviluppo rurale applicabili ai terreni agricoli previste dal Programma nazionale di sviluppo rurale 2014-2020; art. 1, punto 1, legge del 18 novembre 2015, n. 283, Romania, che modifica la legge n. 82 del 1993 sulla costituzione della riserva della biosfera del delta del Danubio.

attività (art. 38 TFUE) svolte dagli imprenditori agricoli, tale da “colorare” di agrarietà le superfici sulle quali vengono praticate indipendentemente dalla necessità di qualsiasi forma di consenso a tali usi da parte del proprietario della superficie interessata – ritiene che le norme europee che regolano il funzionamento della PAC debbano essere interpretate «nel senso che non prescrivono, nell’ambito del regime di pagamento unico per superficie, che siano inflitte sanzioni amministrative per sovradichiarazione a un richiedente di aiuti agricoli perché utilizza per fini agricoli superfici concessegli per la piscicoltura senza il consenso del concedente a un siffatto cambiamento di destinazione d’uso di dette superfici, laddove tale richiedente disponga, per quanto riguarda queste superfici, di un’autonomia sufficiente ai fini dell’esercizio della sua attività agricola»⁴.

Il reg. (UE) 1307 del 2013 (recentemente abrogato dal reg. (UE) 2115 del 2021), al fine di concedere gli aiuti della PAC, dispone che per “ettaro ammissibile” debba intendersi qualsiasi superficie dell’azienda che sia utilizzata per attività agricole per tutta la durata del periodo di programmazione per il quale è richiesto il sostegno, ovvero, qualora la superficie fosse adibita anche a pratiche produttive non agricole, che sia comunque utilizzata prevalentemente per attività agricole⁵.

Le novità introdotte nel 2021 con riguardo alla durata dell’impegno assunto dall’imprenditore agricolo confermano quanto già prospettato dai regolamenti del 2013.

Occorre segnalare, inoltre, che nei regolamenti del 2021 la definizione di “superficie agricola” – da prevedere nei Piani strategici nazionali (PSN) – include qualsiasi lotto occupato da seminativi e, dunque, terreni utilizzati per coltivazioni agricole, ovvero disponibili ma tenuti a riposo, oltre che superfici su cui si impiantano colture permanenti e prati permanenti⁶.

⁴ Spettando, poi, al giudice nazionale verificare, alla luce delle circostanze del procedimento principale, se tutti gli altri criteri ed obblighi relativi alle condizioni di concessione dell’aiuto siano stati osservati.

⁵ Il reg. (UE) n. 1307/2013, *considerando* 26, dispone che «come regola generale, è ammissibile a beneficiare del regime di pagamento di base qualsiasi superficie agricola dell’azienda utilizzata per un’attività agricola, comprese le superfici che non erano mantenute in buone condizioni agronomiche al 30 giugno 2003 negli Stati membri che avrebbero aderito all’Unione l’1 maggio 2004 i quali avevano optato a favore dell’applicazione del regime di pagamento unico per superficie. Dato il potenziale delle attività non agricole di contribuire alla diversificazione delle fonti di reddito delle aziende agricole e alla vitalità delle zone rurali, una superficie agricola di un’azienda che sia utilizzata anche per attività non agricole è da considerarsi ammissibile a condizione che sia utilizzata prevalentemente per attività agricole».

⁶ La nuova PAC, in forza dell’art. 4, par. 3, del reg. (UE) n. 2115/2021 – che, in questa voce, ricalca le disposizioni dell’abrogato art. 4 del reg. (UE) n. 1307/2013, cit., in vigore al tempo in cui è sorta la controversia in commento – fornisce le seguenti definizioni: “seminativo”: «terreno utilizzato per coltivazioni agricole o superficie disponibile per la coltivazione ma tenuta a riposo; inoltre, per la durata dell’impegno, terreno utilizzato per coltivazioni agricole o superficie disponibile per la coltivazione ma tenuta a riposo che sono stati ritirati dalla produzione a norma dell’art. 31 o dell’art. 70 o della norma BCAA 8 indicata nell’allegato III del presente regolamento, o degli artt. 22, 23 o 24 del reg. (CE) n. 1257/1999 del Consiglio, o dell’articolo 39 del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, o dell’art. 28 del reg. (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio»; “colture permanenti”: «le colture fuori avvicendamento, con esclusione dei prati permanenti e dei pascoli permanenti, che occupano il terreno per almeno cinque anni e che forniscono raccolti ripetuti, compresi i vivai e il bosco ceduo a rotazione rapida»; «prato permanente e pascolo permanente (congiuntamente denominati “prato permanente”): terreno utilizzato per la coltivazione di erba o di altre piante erbacee da foraggio, naturali (spontanee) o coltivate (seminate), e non compreso nella rotazione delle colture dell’azienda da cinque anni o più, ove gli Stati membri decidano in tal senso, non arato, non lavorato o non riseminato con specie differenti di erba o di altre piante erbacee da foraggio da cinque anni o più. Può comprendere altre specie, segnatamente arbustive

Il sistema di condizionalità⁷ prevede che gli agricoltori, beneficiari dei pagamenti europei, conformino le proprie attività al rispetto dei criteri di gestione obbligatori (CGO) e alle norme di buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA) stabilite nei piani strategici nazionali della PAC, in relazione ai seguenti settori specifici: clima e ambiente (compresi l'acqua, il suolo e la biodiversità degli ecosistemi), la salute pubblica e delle piante, il benessere degli animali. Gli agricoltori che violano il diritto UE nelle dette materie vedranno ridotti il sostegno PAC e potrebbero incorrere in ulteriori sanzioni.

Dal quadro normativo discende che gli agricoltori, per accedere ai pagamenti diretti, devono garantire che le superfici dichiarate e le attività ivi praticate mantengano i tratti tipici delle definizioni di "superfici ammissibili" ed "ettari ammissibili" per tutto il periodo di programmazione sotteso all'irrogazione del sostegno.

Invero, non sarebbe meritevole di accedere all'aiuto della PAC l'imprenditore agricolo che, in prima battuta, rendesse "ammissibili" le superfici agricole e poi, una volta ottenuto l'accesso al sostegno, smantellasse gli "ettari ammessi" destinandoli ad altre attività. Verrebbe certamente meno la *ratio* giustificatrice del sistema di sostegni economici predisposto dalla PAC.

Sulla scorta di tali dati, la Corte di giustizia, nella decisione in commento, considera "ammissibile" la superficie controversa, prescindendo del tutto dall'inquadramento tecnico-giuridico della base produttiva (se trattasi, dunque, di un fondo rustico, di un laghetto, ovvero di una base produttiva di altra natura su cui impiantare l'attività agricola) e ancorando, come detto, l'esito della decisione esclusivamente all'analisi della natura dell'attività svolta sulle superfici in questione.

Invero, con tale interpretazione la Corte di giustizia conferma la tesi secondo cui per accedere al sostegno della PAC non rilevano i vincoli di destinazione urbanistici interni agli ordinamenti statali che orientano lo sfruttamento del territorio urbano a fini specifici, differenziati e determinati, né tantomeno eventuali vincoli contrattuali sottesi alla circolazione delle basi produttive stesse. La natura dell'attività che si impianta sulla base produttiva sarà sempre determinante nelle scelte di ammissibilità delle superfici dichiarate dagli agricoltori europei.

Una simile interpretazione risulta coerente con il fine della Politica Agricola Comune di orientare le scelte del maggior numero di imprenditori operanti nel settore produttivo agricolo agli obiettivi climatico-ambientali fissati a livello europeo in cambio di sostegni economici agli agricoltori e induce a riflessioni di più ampio spettro, anche con riguardo alla legislazione italiana in materia contrattuale che, com'è noto, è caratterizzata da una fitta legislazione, anche speciale, atta a disciplinare l'alienazione/cessione/affitto dei fondi agricoli.

Con riguardo al nostro ordinamento, un imprenditore agricolo non proprietario (del terreno) può ottenere la disponibilità di una superficie ammissibile in forza di diversi schemi contrattuali: il contratto di affitto di beni produttivi disciplinato dal codice civile agli artt. 1615 e ss.; un contratto di comodato (nel quale però sia prevista la rinuncia all'applicazione delle norme che consentono la restituzione anticipata del bene); il contratto di affitto di azienda, esclusivamente nel caso in cui la cessione ricomprendesse

o arboree, che possono essere utilizzate per il pascolo nonché, ove gli Stati membri decidano in tal senso, altre specie, segnatamente arbustive o arboree, che possono essere utilizzate per alimentazione animale, purché l'erba e le altre piante erbacee da foraggio restino predominanti».

⁷ Predisposto, per la prima volta, nel 2003 in forza del reg. (UE) n. 1782/2003, successivamente aggiornato dal reg. (UE) n. 1307/2013 e, in ultimo, nel 2001 dal reg. (UE) n. 2115/2021, che entrerà in vigore a partire dal 1° gennaio 2023.

anche tutti gli altri beni aziendali organizzati dall'imprenditore (art. 2562 cod. civ.); il contratto di affitto di fondi rustici (legge n. 203 del 1982), ove l'oggetto del contratto sia un fondo agricolo, insieme o separatamente agli altri beni aziendali.

Quando la base produttiva oggetto di cessione è costituita da un "fondo rustico", infatti, e non da altre basi produttive – anch'esse idonee allo svolgimento di attività agricole principali di cui all'art. 2135 cod. civ. (riformato dal d.lgs. n. 228 del 2001) –, senza dubbio lo strumento contrattuale ancora oggi di maggior rilievo pratico è l'affitto di fondo agricolo (rustico) disciplinato dalla legge n. 203 del 1982.

Rinviano *infra* (par. 3) ogni riflessione sulla legge n. 203/1982, ci limitiamo a ricordare qui che tale norma – che istituisce una disciplina contrattuale *sui generis*, cucita sulle esigenze della parte affittuaria (imprenditore agricolo) e che opera un bilanciamento delle stesse con le ragioni della parte proprietaria – disciplina esclusivamente l'affitto di fondi rustici e richiede quale elemento essenziale del contratto (causa) lo scambio di un fondo agricolo (e non delle altre basi produttive agricole) contro il pagamento di un canone.

Pertanto, è evidente che il dato normativo non ammette alcuna modificazione della destinazione di utilizzo del fondo in corso di rapporto idonea a trasformare il fondo rustico in una base produttiva di differente natura, seppur agricola *ex art.* 2135 cod. civ. e riconosciuta tale anche dalle norme della PAC⁸.

Invero, ove successivamente alla stipula di un contratto agrario *ex legge* n. 203/1982 venisse meno il requisito di "agrarietà" ("rusticità") del fondo, e cioè dell'oggetto tipico che giustifica l'applicazione della disciplina speciale, e ove tale modificazione dell'oggetto "vincolato" del negozio discendesse da un fatto imputabile alla parte affittuaria (imprenditore agricolo), si configurerebbe una causa di risoluzione per inadempimento in conseguenza della modificazione dell'ordinamento colturale impresso dal concedente. Conseguentemente, l'imprenditore agricolo risulterebbe sguarnito dello stesso titolo giustificativo della disponibilità del fondo (contratto) e, dunque, non potrebbe più accedere al sostegno della PAC che, come si è detto, è condizionato al mantenimento (e quindi anche alla detenzione) delle superfici ammissibili per tutta la durata dell'impegno.

Sul punto sembra dirimente la posizione assunta dalla suprema Corte giusta cui in materia di contratti agrari «l'unilaterale non autorizzata trasformazione del fondo da parte dell'affittuario può concretare un inadempimento che giustifica la risoluzione del rapporto agrario ai sensi dell'art. 5 della legge n. 203/1982 quando modifichi l'ordinamento colturale del fondo (...)»⁹.

La scelta interpretativa assunta dalla Corte di cassazione conferma la necessità che l'oggetto del contratto – stipulato *ex legge* n. 203/1982 – sia (e rimanga) sempre un fondo rustico e ciò anche, o soprattutto, dopo la riforma dell'art. 2135 cod. civ., che amplia

⁸ In forza della legge n. 203 del 1982 il mantenimento della destinazione "agricola" del fondo per tutta la durata del contratto diventa elemento tipico della disciplina particolare sottesa alla circolazione del fondo rustico. La modificazione della destinazione tipica del fondo rustico in un contratto agrario, così posta, rappresenterebbe una sopravvenuta patologia contrattuale, qualificabile in termini di inadempimento, che indurrebbe conseguenze radicali (cfr. su questo parr. 3 e 4).

⁹ Cfr. sent. Cass. civ., Sez. III, del 14 dicembre 2006, n. 26843 in cui la Corte afferma altresì che «(...) la libertà di iniziativa, di organizzazione e di gestione attribuita all'affittuario dall'art. 10 legge n. 11/1971 e dall'art. 16 legge n. 203/1982, trova limite nell'obbligo di conservare la struttura funzionale e la destinazione economica del fondo voluta dal concedente, come è reso palese anche dall'art. 5 della legge n. 203/1982, che espressamente ricollega il concetto di gravità dell'inadempimento alla conservazione del fondo».

lo spettro delle basi produttive sulle quali può impiantarsi un'attività di impresa agricola inserendovi, accanto al fondo rustico, il bosco e le acque dolci, salmastre o marine.¹⁰

Ma procediamo con ordine dando conto della vicenda oggetto della pronunzia della Corte di giustizia.

2. La società Euro Delta Danube (EDD) è una persona giuridica di diritto rumeno la cui attività principale consiste nella piscicoltura e nella coltivazione di cereali.

In forza di due contratti di concessione, rispettivamente stipulati con il Consiglio comunale di Maliuc il 1° ottobre 2002¹¹ e con il Consiglio comunale di Tucea il 16 febbraio 2006¹² (entrambi siti in Romania), la EDD deteneva in concessione due appezzamenti di terreno destinati alla pratica dell'attività di piscicoltura per fini produttivi.

La Euro Delta Danube nel 2014 ha programmato un piano di rotazione delle colture – agricola e piscicola – ai fini di mineralizzazione del suolo, su una porzione di terreno estesa circa 200 ettari, nonché per svolgere ulteriori lavori di manutenzione del sistema idrico. In particolare, tale progetto consisteva nella cessazione temporanea dell'attività produttiva di acquacoltura in un impianto di piscicoltura ovvero in una parte di esso, per un periodo variabile da sei mesi a tre anni, al fine di garantire il ripristino della produttività del suolo mediante la coltivazione di cereali.

Nel 2017 entrambe le superfici, detenute dalla EDD in forza dei cennati contratti di concessione, sono state parzialmente utilizzate per l'attività di coltivazione di cereali.

Sulla base dell'attività agricola svolta in esecuzione del suddetto piano di mineralizzazione, la società ha presentato all'APIA¹³ (Agenzia per i pagamenti e gli interventi per l'agricoltura in Romania) una domanda unica di pagamento per una superficie ammissibile complessiva pari a ettari 288, 37, di cui: 100, 58 ettari detenuti sulla base del contratto di concessione stipulato con il Consiglio comunale di Maliuc e 187, 58 ettari detenuti sulla base del contratto di concessione concluso con il Consiglio provinciale di Tucea.

L'APIA, con decisione di pagamento del 25 settembre 2018, ha rifiutato di concedere il sostegno per la porzione di terreno ottenuta in forza del contratto di concessione stipulato con il Consiglio provinciale di Tucea, corrispondente ad ettari 187,58, rilevando che tale superficie fosse economicamente destinata allo svolgimento di attività di piscicoltura e non alla coltivazione di cereali. Inoltre, comminava sanzioni alla società conduttrice, rinvenendo, nella mancata corrispondenza della destinazione economica del fondo con l'attività agricola su questo in concreto praticata, una causa di esclusione

¹⁰ Cfr. sent. Cass. civ., Sez.III, del 7 novembre 2011, n. 21492 in cui la suprema corte afferma anche che «non è qualificabile come affitto di fondo rustico (e ad esso non è applicabile la disciplina di cui agli artt. 1 ss. legge n. 203 del 1982) qualora oggetto del contratto sia il godimento, per lo sfruttamento economico, di vasche per l'allevamento ittico poste su un terreno che, per la sua limitata estensione, costituisce solo la superficie di appoggio di tali strutture e dell'area ad esse circostante, destinata a consentire lo svolgimento delle operazioni necessarie alla coltivazione del pesce nelle vasche». Cfr. anche quanto precisato *infra*, par. 3.

¹¹ Cfr. sent. in commento, punto 20.

¹² Cfr. sent. in commento, punto 22.

¹³ Al fine di sostenere il fondo FAEGA, il Ministero dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale rumeno ha istituito l'Agenzia di pagamenti ed intervento per l'agricoltura – APIA: istituzione pubblica con 42 centri distrettuali e 210 centri locali. I principali compiti dell'APIA sono: assicurare lo svolgimento delle operazioni finanziarie legale alla gestione dei fondi, verificare i requisiti dei beneficiari, erogare ed amministrare i fondi, assicurare la trasparenza attraverso informazioni pubbliche, implementare e gestire le restituzioni all'esportazione dei prodotti agricoli rumeni nei Paesi terzi, fornire informazioni.

dal regime di pagamenti diretti e, ancora, nell'assenza del consenso del concedente al mutamento della finalità produttiva della superficie, un'ipotesi di violazione delle regole di accesso all'aiuto tale da giustificare l'irrogazione di sanzioni aggiuntive.

Dunque, in assenza di prove che consentissero alla Euro Delta Danube di utilizzare il terreno per scopi agricoli, l'APIA ha concluso che la superficie ammissibile fosse di 100,58 ettari – appezzamento posseduto e sfruttato in forza del contratto di concessione stipulato con il Consiglio comunale di Maliuc – su una superficie dichiarata dalla EDD pari ad ettari 288,37¹⁴.

Vedendosi ampiamente negato l'accesso al sostegno PAC, la Euro Delta Danube ha adito il Tribunale superiore di Tuclea chiedendo l'annullamento della decisione assunta dall'APIA. La Corte, con sentenza, respinge il ricorso ritenendolo infondato e la società attrice, non convenendo con la decisione di primo grado, si rivolge alla Corte d'Appello di Costanza.

Il giudice d'appello, che ammette il ricorso, si interroga circa la conformità all'ordinamento UE dell'applicazione di una norma interna che esclude il diritto all'aiuto in caso di svolgimento di un'attività agricola, su un fondo destinato a fini piscicoli, sospendendo il procedimento e sottoponendo la questione alla Corte di giustizia europea in via pregiudiziale.

In particolare alla CGUE viene chiesto se «le disposizioni dell'art. 2, par. 1, punto 23, e quelle dell'art. 19 del regolamento delegato n. 640/2014 ostino ad una normativa nazionale che, in circostanze come quelle di cui al procedimento principale, applica all'agricoltore sanzioni amministrative per sovradichiarazione per il motivo che esso non soddisfa le condizioni di ammissibilità per la superficie considerata 'sovradichiarata', in quanto coltivata con impianti di acquacoltura e detenuta in base ad un contratto di concessione, senza fornire prova del consenso del concedente per l'uso del terreno a scopo agricolo»¹⁵.

La Corte di giustizia europea, come anticipato, con interpretazione che valorizza l'attività agricola nell'accezione del dato normativo UE svolta in concreto sul fondo, ritiene attribuibile la qualifica di "agricola" – così come definita all'art. 4, par. 1, lett. e) del reg. (UE) n. 1307/2013 – alla superficie controversa.

Pertanto, la CGUE conviene che gli artt. 2 e 19 del reg. delegato (UE) n. 640/2014 «non prescrivono, nell'ambito del regime di pagamento unico per superficie, che siano inflitte sanzioni amministrative per sovradichiarazione ad un richiedente di aiuti agricoli perché utilizza per fini agricoli superfici concessegli per la piscicoltura senza il consenso del concedente a un siffatto cambiamento di destinazione d'uso, laddove tale richiedente disponga, per quanto riguarda queste superfici, di un'autonomia sufficiente ai fini dell'esercizio della sua attività agricola»¹⁶.

¹⁴ Cfr. sent. in commento, punto 26.

¹⁵ Cfr. sent. in commento, punto 33.

¹⁶ L'art. 2, par. 1, punto 23, del reg. delegato UE n. 640/2014 (che integra il reg. (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda il sistema integrato di gestione e di controllo e le condizioni per il rifiuto o la revoca di pagamenti nonché le sanzioni amministrative applicabili ai pagamenti diretti, al sostegno allo sviluppo rurale e alla condizionalità) fornisce la seguente definizione di "superficie determinata": «a) nell'ambito dei regimi di aiuto per superficie, la superficie in ordine alla quale sono soddisfatti tutti i criteri e obblighi relativi alle condizioni di concessione degli aiuti, indipendentemente dal numero di diritti all'aiuto di cui dispone il beneficiario, oppure, b) nell'ambito delle misure di sostegno per superficie, la superficie degli appezzamenti o delle particelle identificata tramite controlli amministrativi o in loco». L'art. 19 definisce, invece, il regime applicativo delle sanzioni amministrative in caso di sovradichiarazione. Dispone, al par. 1: «Se per un gruppo di colture ai sensi dell'art. 17, par. 1, la superficie dichiarata

In analogo precedente, la Corte aveva già statuito che per accedere all'aiuto in questione le superfici dichiarate dall'agricoltore (poi "determinate" – in seguito alla valutazione dell'organismo pagatore) dovessero essere "superfici agricole", oltre che facenti parte dell'azienda dell'agricoltore e utilizzate prevalentemente per fini agricoli¹⁷.

In forza dell'art. 4, par. 1, lett. e) del reg. (UE) n. 1307/2013, in base al quale «è agricola qualsiasi superficie occupata da seminativi»¹⁸, la Corte ritiene che poiché le superfici controverse sono state coltivate, l'attività svolta in tal senso dalla Euro Delta Danube sia da considerarsi "agricola" nell'accezione del dato normativo e, pertanto, ammette il cambio di destinazione di utilizzo del fondo.

In sostanza, nel caso di specie, la CGUE ammette il cambio di destinazione d'uso del fondo alla stregua dell'attività agricola (produttiva) su questo concretamente svolta dalla EDD, confermando il fatto che, al fine di concedere l'aiuto PAC per le superfici dichiarate dall'imprenditore agricolo, non rilevano le distinzioni interne tracciate dagli ordinamenti dei singoli Stati membri¹⁹.

3. Come si è detto, tra gli strumenti a garanzia della disponibilità di superfici agricole, indubbiamente, il contratto di affitto di fondi rustici disciplinato dalla legge n. 203 del 1982 rappresenta lo strumento più idoneo ad assicurare le prerogative della parte affittuaria, ciò anche nell'ottica del raggiungimento degli ambiziosi obiettivi della PAC.

Si pensi, ad esempio, all'obbligo di rispettare un termine minimo di durata contrattuale, prestabilito agli artt. 2 e 3, legge n. 203 del 1982, e volto ad assicurare il tempo necessario all'adempimento.

Il contratto agrario – nell'accezione di cui alla legge n. 203 del 1982 – si identifica con la cessione in godimento del fondo rustico all'interno dello schema unico dell'affitto, che valorizza la finalizzazione dello scambio del bene-terra all'organizzazione di un'attività economica agricola, la cui responsabilità ricade interamente sull'affittuario (imprenditore agricolo)²⁰.

ai fini di un regime di aiuti o di una misura di sostegno connessi alla superficie supera la superficie determinata a norma dell'art. 18, l'aiuto è calcolato sulla base della superficie determinata, dalla quale è sottratta due volte la differenza constatata, se questa è superiore al 3% o a due ettari, ma non superiore al 20% della superficie determinata. Se la differenza constatata è superiore al 20% della superficie determinata, non è concesso alcun aiuto o sostegno alla superficie per il gruppo di colture di cui trattasi». Al par. 2: «Se la differenza constatata è superiore al 50%, non è concesso alcun aiuto o sostegno per superficie per il gruppo di colture di cui trattasi. Inoltre, al beneficiario è applicata una sanzione supplementare, pari all'importo dell'aiuto o del sostegno corrispondente alla differenza tra la superficie dichiarata e la superficie determinata in conformità all'art. 18». Ed infine, al par. 3: «Se l'importo calcolato in ottemperanza ai parr. 1 e 2 non può essere dedotto integralmente nel corso dei tre anni civili successivi all'anno civile dell'accertamento, in conformità delle norme stabilite dalla Commissione in base all'art. 57, par. 2, del reg. (UE) n. 1306/2013, il saldo restante è azzerato».

¹⁷ Cfr. sent. CGUE del 29 aprile 2021, Piscicola Tulcea e Ira Invest, C-294/19 e C-304/19, EU/C/2021/340, punto 64.

¹⁸ Laddove questi ultimi sono definiti al cit. art. 4, par. 1, lett. f), come terreno utilizzato per coltivazioni agricole o superficie disponibile per la coltivazione ma tenuta a riposo.

¹⁹ In sostanza, il legislatore europeo nel definire le "superfici ammissibili" (oggi nel reg. (UE) n. 2115/2021, che abroga il reg. (UE) n. 1307/2013) fa riferimento in particolare alle attività produttive su queste praticate dall'agricoltore e ciò permette, una volta avuto riscontro tra queste e il dato normativo, di irrogare i pagamenti diretti anche nel caso di attività di coltivazione di cereali (attività agricola ammessa) su un fondo che in origine consisteva in un impianto di acquacoltura destinato alla pratica della piscicoltura per fini produttivi (anch'essa attività ammessa).

²⁰ La categoria dei contratti agrari, disciplinata dalla legge n. 203 del 1982, si identifica, or-

Il contratto ha la funzione di consentire e governare tale scambio seppur nel rigoroso rispetto della natura produttiva del fondo (bene-terra), ma non quella di regolamentare lo svolgimento dell'attività d'impresa che ne seguirà, essendo di contro previsto che l'imprenditore agricolo goda di un ampio spazio decisionale e funzionale nella catena produttiva della propria azienda²¹.

Il rispetto della causa del contratto di affitto agrario, così come delineata dalla legge n. 203 del 1982, intimamente legata all'oggetto²², reca con sé la salvaguardia di un difficile equilibrio tra autonomia dell'impresa e ragioni della proprietà. In particolare, essa si orienta ad assicurare l'autonomia dell'affittuario nell'organizzazione produttiva del fondo e la stabilità dell'insediamento, con limite del mantenimento della destinazione "agricola" dell'oggetto (fondo rustico).

Trattasi di un assetto dei rapporti proprietà-impresa agricola che restituisce al contratto la funzione di mediare lo scambio del godimento del bene-terra²³.

In senso tecnico-giuridico, si identifica con il termine "fondo rustico" (o "agricolo") «un appezzamento di terreno agricolo (bene principale) corredato da elementi strumentali (pertinenziali) necessari per la gestione economica (*fundus instructus*) e idonei ad accrescerne la capacità produttiva»²⁴.

Il fondo rustico comprende dunque un bene principale – terreno agricolo – e beni accessori, a servizio del primo. Dal punto di vista civilistico, il rapporto di servizio che si instaura attraverso la stipula dell'atto negoziale si definisce come "pertinenziale"²⁵.

mai, con il solo tipo dell'affitto: contestualmente, il contratto agrario si presenta come strumento di scambio del godimento, per fini produttivi, del bene-terra.

²¹ Cfr. R. ALESSI e G. PISCIOTTA, *I contratti agrari*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, diretto da F. Messineo, Giuffrè, Milano, 2015, p. 80 ss.

²² L'art. 27 della legge n. 203 del 1982 riconduce l'applicazione della disciplina speciale a tutti i contratti agrari aventi ad oggetto la concessione di fondi rustici o tra le cui prestazioni vi sia il conferimento di fondi rustici. Così l'art. 27: «Le norme regolatrici dell'affitto dei fondi rustici si applicano anche a tutti i contratti agrari, stipulati dopo l'entrata in vigore della presente legge, aventi per oggetti la concessione di fondi rustici o tra le cui prestazioni vi sia il conferimento di fondi rustici».

²³ Cfr. C.A. GRAZIANI, *Accordi in deroga e natura dei contratti agrari*, in *Autonomia privata assistita e autonomia collettiva nei contratti agrari*, Atti del governo 22-24 novembre 1990, Milano, 1992, p. 48 ss.

²⁴ Trattasi della definizione di "fondo rustico" proposta dalla Commissione tributaria centrale, sent. del 18 gennaio 1989, n. 369. La definizione viene completata dalla Commissione prevedendo che «in esso il fabbricato rurale ha valore strumentale (e quindi potenziale) rispetto al terreno, analogamente ai macchinari, le sementi, gli animali, in genere le scorte, cioè a quel complesso di cose che, quando esistono, sono strettamente legate al terreno, cioè alle cose che sono strettamente ed inequivocabilmente agricole».

Ancora, con l'espressione fondo rustico si fa riferimento ad una porzione di suolo coltivabile, comprensiva della superficie (cfr. art. 19 della legge 11 febbraio 1971, n. 71 che vieta concessioni separate) e dello spazio sottostante (nei limiti in cui è possibile l'agricoltura), a prescindere che questa sia o meno coltivata, dovendosi piuttosto dare preferenza alla sua possibilità di essere utilizzata per il conseguimento di un reddito agricolo. Di regola, è la pubblica amministrazione che, nella propria attività di programmazione, individua la destinazione economica di una determinata zona, fermo restando che il proprietario può comunque imprimere un uso agricolo a terreni aventi una differente destinazione. In argomento, cfr. E. ROMAGNOLI, *Aspetti dell'unità aziendale in agricoltura*, Milano, 1957, p. 65 ss.; G. GALLONI, *Fondo rustico*, in *Dig. disc. priv.*, Torino, 1992, p. 369; M. MAURO, *Contratti agrari e affitto: tipo contrattuale e legge applicabile*, in *Dir. giur. agr. alim. e amb.*, n. 4, 2021.

²⁵ L'affitto di un fondo "attrezzato" può essere ricondotto all'affitto di fondo rustico se i beni che consentono lo sfruttamento del fondo sono destinati al servizio del fondo stesso dal pro-

In linea di principio, quasi tutti i terreni si prestano alla coltivazione agricola, ma per molti aspetti assume rilevanza la destinazione prevista negli strumenti urbanistici, cioè nei documenti predisposti dagli enti locali territoriali per pianificare l'utilizzo del territorio²⁶. La destinazione urbanistica "agricola" risulta fondamentale, per esempio, sia al fine dell'applicazione delle agevolazioni fiscali sull'acquisto dei fondi agricoli, sia nell'ambito dei requisiti previsti per l'esercizio del diritto di prelazione agraria.

Le singole norme di legge, ma anche la dottrina e la giurisprudenza, hanno dunque contribuito a delimitare il concetto di terreno agricolo in relazione alla specifica finalità cui esso è destinato.

In realtà, oggi, come pacificamente emerge dalla definizione di imprenditore agricolo di cui al nuovo art. 2135 cod. civ., sono diverse le basi produttive sulle quali possono realizzarsi le attività di coltivazione del fondo, allevamento di animali e selvicoltura, in particolare, al comma 2°, la norma fa riferimento al fondo, al bosco e alle acque dolci, salmastre o marine²⁷.

In tale contesto occorre dare atto dell'impianto riformista della novella dell'art. 2135 cod. civ. in forza d.lgs. n. 228 del 2001²⁸.

L'intervento del legislatore ha radicalmente modificato sia la nozione di attività

prietario, secondo lo schema del rapporto pertinenziale. Se, invece, le attrezzature, gli strumenti, le strutture e il fondo stesso sono su un piano complementare e paritetico, in rapporto di reciproca coordinazione e interdipendenza funzionali all'organizzazione aziendale, si sarà in presenza di un contratto di affitto di azienda. Anche nel caso di concessione in godimento di un fondo con annesso un fabbricato, al fine di individuare la disciplina applicabile, sarà necessario valutare il caso concreto. In mancanza di un prestabilito vincolo pertinenziale, la linea di demarcazione tra locazione e affitto agrario è data sia dalla destinazione di utilizzo del fondo, sia dalla volontà delle parti contraenti di attribuire prevalente rilevanza al fondo o al fabbricato: se assume funzione prevalente il fabbricato si applicherà la disciplina relativa al contratto di locazione di immobili; in caso contrario sarà applicabile la disciplina dell'affitto agrario disciplinata dalla legge n. 203 del 1982.

²⁶ Quando mediante gli strumenti urbanistici (piani territoriali delle Regioni e delle Province e piani regolatori dei Comuni) si individuano le aree urbane e quelle agricole (c.d. "verde agricolo") differenziandone l'impiego, tale qualificazione del terreno come area agricola certamente è capace di elevarlo a strumento produttivo dell'impresa che doverosamente su di esso dovrà costituirsi. Cfr. su questo A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., p. 157 ss.

²⁷ Occorre precisare che anche la qualificazione giuridica delle attività economiche dal punto di vista urbanistico richiede il rinvio alle determinazioni dettate al riguardo dalla disciplina privatistica, ovvero sia, nella specie della presente trattazione, all'art. 2135 cod. civ. nuova formulazione: sicché, ad esempio, la trasformazione di una stalla a spaccio per la vendita diretta dei prodotti del fondo non integra un mutamento della destinazione da attività agricola a commerciale, assoggettata, quest'ultima, a specifici obblighi urbanistici. Cfr. Cons. St., Sez. VI, 5 gennaio 2015 n. 9. A tal fine v. art. 4, comma 8-ter, d.l. n. 228 del 2001 secondo cui «l'attività di vendita diretta dei prodotti agricoli ai sensi del presente articolo non comporta cambio di destinazione d'uso dei locali ove si svolge la vendita e può esercitarsi su tutto il territorio comunale a prescindere dalla destinazione urbanistica della zona in cui sono ubicati i locali a ciò destinati».

²⁸ Per far sì che le imprese operanti nel settore produttivo previsto e agevolato dall'UE fosse considerato "agricolo" anche al fine dell'inquadramento sistematico previsto dal codice civile, il legislatore ha riformato l'art. 2135 cod. civ. – per il tramite, appunto, del D.lgs. n. 228 del 2001 – accogliendo quale criterio identificativo delle attività agricole principali il criterio del ciclo biologico e ciò nell'ambito dell'attuazione della delega legislativa contenuta nella legge n. 57 del 2001 che si proponeva (art. 7) di modernizzare i settori dell'agricoltura, delle foreste, della pesca e dell'acquacoltura «anche in funzione della razionalizzazione degli interventi pubblici». Cfr. su questo G. Pisciotta-Tosini, *Lezioni di diritto agrario contemporaneo*, cit., p. 43 ss.; per un ampio panorama dottrinale che presagisce alla riforma del 2001 cfr. A. Carrozza, *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 83 ss.

agricola “principale”, ormai sganciata dall’originaria formulazione fondo-centrata e rispondente al c.d. criterio del ciclo biologico, sia quella di “attività connesse”, ampliandola notevolmente e includendovi, tra le altre, anche le attività di produzione di servizi (oltre alla tradizionale attività finalizzata alla produzione di beni).

In particolare, con riguardo alle attività principali, il c.d. criterio del ciclo biologico accosta al generale rischio d’impresa il rischio legato alla cura e allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase di esso, di carattere vegetale o animale, che utilizza o può utilizzare il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine.

Si evince che lo sfruttamento del fondo rustico non è più il tratto distintivo esclusivo dell’impresa agricola ma, stando alla nuova formulazione del comma 2° dell’art. 2135 cod. civ., il fondo non è altro che una delle possibili basi produttive a disposizione dall’imprenditore agricolo (oltre il bosco e le acque dolci, salmastre o marine).

Se, da una parte, è vero che la riforma dell’art. 2135 cod. civ. tende a legare la qualificazione agricola dell’impresa allo svolgimento di attività economiche in cui il collegamento con il fondo rustico può mancare (o essere eventuale) e che, tuttavia, rientrano a pieno titolo nel novero delle “attività agricole”, ancorché svolte mediante l’utilizzazione (anche potenziale) del bosco o di acque dolci, salmastre o marine, d’altra parte, occorre precisare, come ampiamente evidenziato in dottrina²⁹, che l’agrarietà dell’impresa – nel contesto delineato dalla riforma dell’art. 2135 cod. civ. – è ancor più destinata a non identificarsi con l’agrarietà del contratto di affitto di fondi rustici (e non di altre basi produttive) disciplinato dalla legge n. 203 del 1982.

Alla stregua del detto ampliamento del novero delle basi produttive a disposizione dell’imprenditore agricolo, qualsiasi attività consistente, appunto, in una di quelle individuate al comma 1° dell’art. 2135 cod. civ. (coltivazione, allevamento e selvicoltura) e che si svolga in una delle basi produttive di cui al comma 2°, potrà essere considerata agricola.

Ma è proprio dalla definizione fornita nel nuovo art. 2135 cod. civ. che si evince l’autonomia delle singole basi produttive, che rimangono entità tra loro distinte: una cosa è il fondo rustico, un’altra il bosco e un’altra ancora le acque (dolci, salmastre o marine).

Dunque, tutte le volte in cui l’attività agricola si connoterà per l’utilizzazione di un fondo rustico di altrui proprietà concesso in godimento, sarà possibile applicare la legge n. 203/1982 per delimitare la disciplina contrattuale sottesa allo scambio del bene-terra.

Laddove, invece, la superficie agricola risulti essere un mero sedime di impianti destinati all’allevamento – nel caso di specie alla piscicoltura – l’oggetto del contratto di affitto non sarà un fondo rustico e, dunque, occorrerà ricorrere ad un alternativo schema contrattuale idoneo a cedere in godimento la base produttiva.

Si potrebbe certamente stipulare un contratto di affitto di beni produttivi *ex artt.* 1615 e ss., seppur con i più generici limiti (rispetto a quelli imposti dalla legge n. 203 del 1982) della destinazione al servizio della “cosa locata” dei mezzi necessari per la gestione della stessa, del rispetto delle regole della buona tecnica (*ex art.* 1176), ovvero del mantenimento della destinazione economica della cosa³⁰.

²⁹ Cfr. R. ALESSI, G. PISCIOTTA, *I contratti agrari*, cit., p. 101 ss.; cfr. anche E. ROMAGNOLI, *L’impresa agricola*, cit., p. 293 ss.

³⁰ L’art. 1615 cod. civ., rubricato Gestione e godimento della cosa produttiva, dispone che: «Quando la locazione ha per oggetto il godimento di una cosa produttiva, mobile o immobile, l’affittuario deve curarne la gestione in conformità della destinazione economica della cosa e dell’interesse della produzione. A lui spettano tutti i frutti e le altre utilità». I limiti di mantenimento della destinazione economica dell’oggetto del contratto, in questo caso, ineriscono ai limiti di destinazione dettati dagli strumenti privatistici di cui si è detto prima e, dunque, per quando concerne

Ancora, esclusivamente nel caso in cui la cessione ricomprendesse anche tutti gli altri beni organizzati dall'imprenditore e, dunque, l'intero complesso aziendale (art. 2555 cod. civ.), si potrebbe stipulare un contratto di affitto di azienda di cui all'art. 2562 cod. civ. (che rimanda all'articolo precedente relativo all'usufrutto dell'azienda) che includa nell'oggetto, tra gli altri beni, anche la base produttiva.

In entrambe le ipotesi sarebbe precluso il ricorso alla disciplina dettata dalla legge n. 203/1982 per delimitare il regolamento contrattuale sotteso alla circolazione, autonoma o in forma unitaria, dei beni aziendali che non si identificano in un fondo rustico.

Prima della riforma dell'art. 2135, le Sezioni Unite, con riguardo al rapporto fondo-azienda, precisavano che azienda agricola e fondo rustico rimangono concetti distinti, con la conseguenza che alla prima sono applicabili tutte le disposizioni che il codice dedica all'azienda in generale (ivi compresa la disciplina dell'affitto di azienda), affermando che non si potesse prescindere dal fatto che *"nell'attuale sviluppo legislativo il fondo assume rilevanza preminente nell'ambito dell'azienda agraria, si da farne rimanere in ombra o da elidere, sotto taluni profili, la distinzione tra affitto di azienda e affitto di fondo rustico"*³¹.

Questa affermazione, se da una parte risulta superata per quanto concerne il preminente ruolo riconosciuto al fondo come base produttiva, è utile con riguardo alla distinzione effettuata dalla Suprema Corte tra azienda e fondo, e ciò anche al fine dell'applicazione delle relative discipline di affitto: norme del codice civile per la prima e disposizioni della legge n. 203/1982 per il secondo.

A differenza di quanto sostenuto da parte della dottrina³², secondo cui l'agrarietà dell'attività sarebbe in grado di modificare la natura della base produttiva assimilandole tutte sotto la definizione di fondo rustico (ai fini dell'applicazione della l. n. 203/1982), l'unica base produttiva tra quelle menzionate nel nuovo art. 2135 cod. civ. a cui può essere applicata la disciplina prevista dalla legge n. 203/1982 rimane tutt'oggi il fondo rustico.

Dunque, il principale problema che solleva la pronunzia della CGUE in commento, in relazione alle regole dell'ordinamento interno italiano, è proprio la netta distinzione – operata dal nostro legislatore – tra agrarietà dell'impresa *ex art.* 2135 cod. civ. (in linea con le disposizioni UE) e agrarietà del contratto regolato dalla legge n. 203/1982.

Ove il fondo non fosse "rustico" – come nel caso dell'appezzamento di terreno posseduto dalla Euro Delta Danube in forza del contratto di concessione stipulato con il Consiglio comunale di Tuclea (Romania) il 16 febbraio 2006 –, come ampiamente detto, l'ordinamento italiano non consentirebbe la stipula di un contratto ai sensi della legge n. 203/1982.

Dunque, non v'è contratto di affitto agrario (regolato dalla legge n. 203/1982) quando l'oggetto del medesimo non consiste in un fondo rustico ma in uno specchio d'acqua nel quale viene gestito un impianto di piscicoltura, «senza che assuma alcun

la destinazione agricola, a quanto previsto dall'art. 2135 cod. civ. Ad esempio, nel caso di un contratto di affitto di beni produttivi *ex artt.* 1615 e ss. cod. civ. la modificazione della destinazione di utilizzo del fondo da agricola a piscicola e, dunque, il conseguente passaggio della superficie da "fondo rustico" a "lago artificiale" non integrerebbe una modificazione della destinazione economica dell'oggetto del contratto, rientrando quest'ultimo nel novero delle basi produttive sulle quali oggi può pacificamente impiantarsi un'attività agricola giusta la nuova formulazione dell'art. 2135 cod. civ.

³¹ Cfr. Cass., Sez. un., sent. del 15 luglio 1991, n. 7838.

³² Cfr. A. CARROZZA, *Affitto di laghetto artificiale*, in *Riv. dir. agr.*, II, 1976, p. 233 ss., circa la possibile qualificazione in termini di affitto agrario del contratto di godimento del lago artificiale adito a piscicoltura.

rilievo» – chiarisce la giurisprudenza della Suprema Corte³³ – «il fatto che l'attività di acquacoltura [come la piscicoltura] sia considerata a tutti gli effetti come attività agricola imprenditoriale».

A questo punto occorre soffermarsi sulle possibili conseguenze che discendono dalla violazione dello schema contrattuale dell'affitto di fondo rustico individuato dalla legge n. 203 del 1982.

Nell'eventualità in cui l'imprenditore, detentore di un fondo agricolo in forza di un contratto di affitto stipulato *ex* legge n. 203 del 1982, ottenga l'accesso ai pagamenti diretti UE e, in un secondo momento, stravolga l'ordinamento colturale del medesimo fondo trasformandolo, per atto o fatto ad esso imputabile, in una serie di laghetti artificiali per praticarvi l'attività di piscicoltura, il contratto sarà risolvibile per grave inadempimento della parte affittuaria ai sensi dell'art. 5, comma 2°, della legge n. 203 del 1982³⁴. La valutazione della gravità dell'inadempimento idoneo a giustificare la risoluzione del contratto di affitto integra un accertamento di fatto riservato al giudice di merito³⁵.

Nella detta ipotesi di risoluzione per grave inadempimento contrattuale a seguito dello stravolgimento colturale del fondo per mano dell'affittuario – conseguente ad azione giudiziaria intrapresa dalla controparte – l'agricoltore sarebbe materialmente privato della disponibilità del bene-terra, poiché verrebbe meno – *ex nunc* – proprio il titolo giustificativo della detenzione del fondo (contratto).

4. In ultimo, giusta l'inscindibile legame tra l'oggetto e la causa del contratto di affitto di fondi rustici disciplinato dalla legge n. 203 del 1982, occorre muovere alcune precisazioni circa il bilanciamento degli artt. 58 e 45 della norma al fine di negare l'ammissibilità di un patto in deroga, tra il proprietario del fondo e l'affittuario, che modifichi la destinazione di utilizzo del bene-terra – oggetto del contratto di affitto – in modo da privare la base produttiva dei caratteri tipici del terreno agricolo (fondo rustico).

L'art. 58, della legge n. 203 del 1982, afferma il c.d. principio di inderogabilità della legislazione speciale: sicché il primato della legge sull'autonomia delle parti implica la nullità delle clausole pattizie difformi e l'automatica applicazione della regola legale³⁶.

Tuttavia, l'art. 45, ult. comma, della legge n. 203 del 1982 concede alle parti, ancorché assistite dalle organizzazioni professionali maggiormente rappresentative a livello nazionale, la facoltà di stipulare accordi in deroga alle norme cogenti della disciplina – per natura inderogabili – dell'affitto di fondi rustici³⁷.

³³ Cfr. Cass., sent. del 15 marzo 2011, n. 6021, cit.

³⁴ Cfr. Cass., sent. del 14 dicembre del 2006, n. 26843, cit.;

³⁵ Cfr. Cass., sent. del 19 marzo 2009, n. 6669, in cui la Corte dispone che: «L'inadempimento dell'affittuario di fondo rustico può legittimare la risoluzione del contratto solo quando leda in modo rilevante la capacità produttiva del fondo o trasformi la destinazione economica dello stesso; la valutazione dell'importanza dell'inadempimento idoneo a giustificare la risoluzione del contratto di affitto integra un accertamento di fatto riservato al giudice di merito ed insindacabile in sede di legittimità, se adeguatamente motivato».

³⁶ Ciò in forza delle regole dettate dagli artt. 1339 (quale regola generale), 1318, comma 1°, (in caso di clausole principali e, pertanto, di per sé essenziali) e 1419, comma 2° (in caso di clausole secondarie, ma essenziali nell'intenzione delle parti), cod. civ. Cfr. A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., p. 200 ss.

³⁷ Per un ampio panorama cfr. L. RUSSO, *Rinunce, transazioni e accordi individuali in deroga nei contratti agrari*, Padova, 2002; cfr. anche G. GIUFFRIDA, *I contratti agrari tra inderogabilità delle norme e autonomia privata*, Milano, 1996. Per un'analisi delle conseguenze derivanti dalla violazione dell'art. 45 in relazione alla mancanza dell'assistenza delle organizzazioni professionali

Dall'analisi di tali norme discende, da un lato, la generale possibilità di ricorrere ad uno schema contrattuale "chiuso" il cui contenuto è predeterminato dalla legge nei suoi tratti salienti, dall'altro, in forza dell'art. 45, ult. comma, cit., si ammette la stipula di contratti il cui regolamento è rimesso all'autonomia negoziale.

Parte della dottrina, muovendo dal carattere "aperto" dell'ultimo comma dell'art. 45, ha sostenuto che alle parti (validamente assistite) fosse concesso di governare il rapporto secondo regole del tutto autonome e persino distanti da quelle di cui alla legge n. 203 del 1982³⁸.

Una simile ricostruzione avallerebbe la tesi secondo cui il negozio "assistito" che deroghi agli obblighi di mantenimento della destinazione agricola del fondo, modificando l'oggetto del contratto – da un fondo rustico a una base produttiva di differente natura – sarebbe ammissibile in forza dell'attività (comunque) agricola ivi svolta.

Questa tesi risulta inaccettabile oltre che incoerente con la *ratio* garantista che caratterizza la legge del 1982.

Un primo limite all'applicabilità dell'ultimo comma dell'art. 45, legge n. 203 del 1982, sta nel fatto che il contratto, stipulato dalle parti "assistite" dalle organizzazioni professionali maggiormente rappresentative a livello nazionale, non può che essere diretto a realizzare interessi meritevoli di tutela secondo l'attuale ordinamento (art. 1322, comma 2°, cod. civ.)³⁹.

Dunque, le parti, ancorché assistite, non possono spingersi sino a derogare ai principi fondamentali che regolano la disciplina generale del contratto né, tantomeno, alle disposizioni di base che giustificano il ricorso alla legge n. 203 del 1982 per disciplinare il negozio di affitto di fondi rustici: primo tra questi il vincolo relativo al mantenimento dell'oggetto contrattuale entro la categoria di appartenenza (fondo rustico).

In realtà, com'è stato ampiamente osservato in dottrina, il richiamo al ruolo assistenziale delle organizzazioni professionali si giustifica proprio in quanto le deroghe alla disciplina legale non possono ammettere sensibili divaricazioni dai principi portanti della normativa⁴⁰. Tali negozi soddisfano esigenze di flessibilità dell'organizzazione del rapporto proprietà-impresa e rinvergono, nel rispetto dell'equilibrio delle parti e soprattutto nella funzione dello scambio del godimento del fondo rustico, il più generale limite alla derogabilità "assistita"⁴¹.

Per esempio, in tema di durata contrattuale, le associazioni professionali hanno assecondato l'esigenza delle parti di non essere vincolate per un periodo eccessivamente lungo – come quello di quindici anni fissato dal legislatore – e, pertanto, gli accordi in deroga hanno generalmente previsto un'attenuazione della rigidità del regime di durata, rapportato a una serie di componenti intrinseche dell'imprenditore agricolo che sul fondo si insedia oltre che dell'attività ivi praticata.

Dunque, le parti assistite dalle organizzazioni professionali, potranno validamente

maggiormente rappresentative a livello nazionale cfr. S. MATTEOLI, *La sorte dei contratti associativi tra nullità e riconduzione all'affitto: l'interpretazione restrittiva dell'art. 27 della legge n. 203/1982*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2017, p. 245 ss.

³⁸ Cfr. M. GOLDONI, *La nozione di contratto agrario*, Pisa, 1988, p. 216; Cfr. anche E. CASADEI, *La nuova disciplina dei contratti agrari*, Forlì, 1984, p. 196.

³⁹ L'operazione economica concreta che le parti realizzano deve, cioè, essere saggiata sul criterio della meritevolezza, i cui parametri sono dati dai principi generali dell'ordinamento e, perciò, da quelli che informano la Costituzione e quindi anche dal principio di solidarietà economico-sociale.

⁴⁰ Cfr. G. GIUFFRIDA, *L'art. 45 della l. n. 203/1982*, Relazione nel volume di Atti del Convegno di Verona, 16 aprile 1983, *Problemi della legge sui patti agrari*, 1984, Padova, p. 106 ss.

⁴¹ Cfr. R. ALESSI e G. PISCIOTTA, *I contratti agrari*, cit., p. 345 ss.

pattuire una durata inferiore a quella legale ma non tale da non consentire il perseguimento del razionale sfruttamento del suolo⁴², o da pregiudicare una moderna organizzazione della utilizzazione produttiva del fondo, necessariamente coniugata a un'adeguata stabilità d'impresa; ciò in coerenza con la *ratio* del potere sotteso alla derogabilità assistita.

L'art. 45 trova, dunque, la sua compatibilità con la legge cui appartiene solo ove considerato lo strumento attraverso cui il legislatore ha voluto restituire all'affitto quei margini di elasticità richiesti dal suo oggetto vincolato (fondo rustico).

Alle parti si è inteso consentire l'adeguamento della disciplina legale alla concreta dinamica del singolo rapporto e alle mutevoli vocazioni produttive del fondo rustico, pur sempre però nel rispetto dell'equilibrio voluto dallo schema legale e nel contesto di più generali linee di programmazione dello sviluppo delle singole realtà territoriali.

In sintesi, il limite invalicabile al potere di deroga consentito alle parti può rinvenirsi, ancora una volta, nella causa dell'affitto agrario così come delineata nella legge n. 203 del 1982.

Pertanto, non sarebbe in alcun modo ammissibile un c.d. accordo "assistito" in deroga, ex art. 45 della legge n. 203 del 1982, in forza del quale la parte proprietaria acconsenta (unitamente all'imprenditore agricolo affittuario) alla modifica della naturale conformazione del fondo, oltre che della destinazione di utilizzo dello stesso, tali da elidere i tratti tipici del fondo rustico.

Come ampiamente detto nelle pagine che precedono, la causa del contratto agrario è intimamente legata al suo oggetto. La destinazione agricola del fondo è, dunque, l'elemento specializzante della disciplina sottesa al suo scambio, il vincolo di destinazione del bene-terra e il suo mantenimento per tutta la durata del contratto assurge a elemento imprescindibile al corretto funzionamento della causa del contratto di affitto disciplinato dalla legge n. 203 del 1982 e non potrebbe, pertanto, essere oggetto di una deroga affidata alla contrattazione assistita.

MARCO GJOMARKAJ

⁴² Art. 44 Cost.

ABSTRACT

L'articolo esamina una recente sentenza della Corte di giustizia che affronta la questione pregiudiziale della superficie ammissibile all'aiuto PAC, in riferimento all'ipotesi di terreni concessi per la piscicoltura successivamente "trasformati" in fondi rustici senza l'assenso del concedente.

Il caso, pur reso in una vicenda di diritto rumeno, offre all'autore l'occasione per un ragionamento circa l'applicabilità dei principi enucleati dalla Corte all'ordinamento italiano, in cui la circolazione dei fondi rustici è pressoché integralmente regolata dalla legge 3 maggio 1982, n. 203.

The article examines a recent judgment of the European Court of Justice dealing with the preliminary question of the area eligible for CAP aid, with reference to the hypothesis of land granted for fish farming subsequently changed into arable land without the consent of the grantor.

The case, even if concerns a case of Romanian law, gives the author the opportunity to reason about the applicability of legal reasoning by the ECJ to the Italian legal system, where the circulation of rustic land is almost entirely regulated by Law 3 May 1982, n. 203.

PAROLE CHIAVE: PAC – Superficie ammissibile – Affitto di fondo rustico.

KEYWORDS: *Eligible area – Farm lease.*

INDICE DELL'ANNATA 2021

PARTE PRIMA

	<i>pag.</i>
MARCO GOLDONI, <i>Il centesimo anno della Rivista di diritto agrario</i>	1

DOTTRINA

VITO RUBINO, <i>Sul conflitto fra le esigenze dello sviluppo sostenibile e la sovranità nazionale: quale livello di governance può offrire le risposte più efficaci nel breve termine?</i>	9
STEFANO MASINI, <i>Codice forestale di Camaldoli: variazioni in tema di sviluppo sostenibile</i>	183
STEFANO MASINI, <i>Continuità e trasformazione della nozione di agricoltura nel Piano nazionale di ripresa e resilienza</i>	371
ANTONIO JANNARELLI, <i>Mercato e concorrenza nella nuova PAC: un cantiere aperto su un futuro incerto</i>	453

RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

ELOISA CRISTIANI, <i>La sostenibilità ambientale delle filiere agro-alimentari</i>	54
DAVIDE DE FILIPPIS, <i>L'accesso dell'impresa agricola al mercato del finanziamento digitale: il crowdfunding agroalimentare</i>	69
FRANCESCA LEONARDI, <i>Appunti in tema di piccola impresa di pesca</i>	102
LAURA COSTANTINO, <i>Semi e biodiversità. Strumenti giuridici per la costruzione di filiere agroalimentari sostenibili</i>	206
FEDERICO ONNIS CUGIA, <i>Le garanzie al finanziamento dell'impresa agricola</i>	232
BEATRICE LA PORTA, <i>Riflessioni per una definizione di «prodotto agroalimentare sostenibile»</i>	279
GIULIANA STRAMBI, <i>Riflessioni sull'uso del terreno agricolo per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili: il caso dell'agrovoltaico</i>	395

CHIARA SCISSA, <i>Alla ricerca di un fil rouge tra le molteplici nozioni di "calamità" nell'ordinamento italiano</i>	423
GIULIA DE LUCA, <i>La lealtà delle informazioni fornite ai consumatori sugli alimenti nel quadro della disciplina europea sulle pratiche commerciali sleali business to consumer. Alcuni profili di incertezza</i>	505

DIRITTO

IL CONTRIBUTO DI AGEO ARCANGELI ALLA "NASCITA DEL DIRITTO AGRARIO COME SCIENZA" (M. G.)	326
RAFFAELE TETI, <i>Ageo Arcangeli giuscommercialista</i>	327
MARCO GOLDONI, <i>Ageo Arcangeli giusagrarista</i>	343

OSSEVATORIO ITALIANO EUROPEO E INTERNAZIONALE

STEFANO MASINI, <i>Il "lato oscurato" dell'unificazione dei codici. Spunti di lettura su impresa e agrarietà</i>	124
LUCIO SALZANO, <i>La sicurezza alimentare in Cina ai tempi del Covid-19</i>	150
ALBERTO ABRAMI, <i>Significato del testo unico forestale n. 34 del 2018</i>	361
ANTONIO JANNARELLI, <i>Trasparenza del mercato nelle filiere agroalimentari e diritto di impresa: a proposito dei decreti applicativi dell'art. 3 della legge n. 44 del 2019 in materia di latte ovino, caprino e latte vaccino</i>	441
SILVIA BOLOGNINI, <i>L'impiego in agricoltura delle tecniche di miglioramento genetico di ultima generazione: tallone di Achille della strategia «dal produttore al consumatore»</i>	544
NICOLA LUCIFERO, <i>La disciplina della Golden Power nel settore agroalimentare: linee evolutive, problemi interpretativi e applicazione pratica</i>	569
GEORG MIRIBUNG, <i>Il benessere animale: prospettive di diritto comparato</i>	592

INFORMAZIONI, RESOCONTI E DIBATTITI

<i>Il V Rapporto agromafie e caporalato</i> (ARIANNA ABBASCIANO)	174
--	-----

PARTE SECONDA**GIURISPRUDENZA**

CRISTIANA FIORAVANTI, <i>Limiti d'accesso alle risorse ittiche e pesca non professionale (Note a commento della pronuncia del Tribunale dell'Unione europea nella causa IFSUA)</i>	3
GIANGIORGIO CASAROTTO, <i>La disciplina dei terreni demaniali in concessione</i>	157
GIULIA DE LUCA, <i>Il sistema di indennità Natura 2000 al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione europea</i>	247
(in Appendice) sentenza della Corte di giustizia – Sez. III – 27 gennaio 2022	275

SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

CAMILLA GERNONE, <i>Il caso «Morbier» e la protezione contro l'evocazione di DOP e IGP nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea</i>	37
CLAUDIO MUSCIACCHIO, <i>Accesso alla giustizia, trasparenza delle informazioni e tutela della salute dei cittadini nelle procedure di autorizzazione per l'utilizzo della sostanza attiva “glifosato”</i>	66
LUIGI COSTATO, <i>Macellazione degli animali e “pietà” differenziata</i>	109
FRANCESCA LEONARDI, <i>Lotta di “galli” di tradizione italiana fra marchi (individuale, collettivo) e denominazioni di origine. Questione di provenienza</i>	130
RICCARDO MARTINOLI, <i>Procedimento per convalida di sfratto e controversie agrarie</i>	141
GIULIA DE LUCA, <i>Pluralità di coltivatori diretti proprietari di terreni confinanti ed esercizio del diritto di prelazione: le perduranti incertezze in termini di definizione del concetto di «terreni confinanti» e di applicazione dei criteri di preferenza di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 228 del 2001</i>	176
MARCO GJOMARKAJ, <i>Riflessioni a margine di una recente sentenza della Corte di giustizia: pagamento unico per superficie determinata e mutamento di destinazione del fondo rustico</i>	301

NOTIZIARIO

<i>Piano nazionale di ripresa e resilienza “Italia domani”</i>	199
--	-----

Allegato al presente fascicolo:

CENTO ANNI DI VITA DELLA RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO

UNA BREVE ANTOLOGIA PER RIFLETTERE SUL FUTURO

*“Antologia” proposta da Marco Goldoni, Eleonora Sirsi, Giuliana Strambi,
Mariagrazia Alabrese, Eloisa Cristiani, Simone Matteoli*

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

(il numero indica la pagina)

CORTE DI CASSAZIONE

Sez. III civ., 16 marzo 2021, ord. (*Prelazione agraria*), 170.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

Sez. III, 27 gennaio 2022 (*Sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR*), 275.

Sez. VI, 16 dicembre 2021 (*Pagamento unico per superficie*), 291

Grande Sez., 17 dicembre 2020, in causa C-336/19 (*Benessere degli animali*), 87.

Sez. V, 17 dicembre 2020 (*DOP e IGP*), 26.

Sez. I, 17 dicembre 2020 (*Prodotti fitosanitari*), 56.

TRIBUNALE PRIMO GRADO DELL'UNIONE EUROPEA

Decima Sez., 14 aprile 2021, in causa T-201/20 (*Marchio europeo*), 117.

TRIBUNALE DI SANTA MARIA CAPUA VETERE

Sez. spec. agr., 24 ottobre 2019 (ord.), (*Contratti agrari*), 141.

