

## SOMMARIO

### **PARTE PRIMA**

#### DOTTRINA

	<i>pag.</i>
<b>OMAGGIO DELLA RIVISTA A PAOLO GROSSI</b>	
MAESTRO DEL SAPERE GIURIDICO E DELLA SUA RAPPRESENTAZIONE STORICA, CORDIALISSIMO, RIGOROSO E VIGILE SODALE NEL PERCORSO DI UNA MATERIA A LUI CARA . . . . .	395
MARCO GOLDONI, <i>La figura di Paolo Grossi nelle immagini sparse di un agrarista</i> . .	400
GIOVANNI CAZZETTA, <i>L'attrazione del reale. Storicità del diritto nel pensiero di Paolo Grossi</i> . . . . .	418
ANTONIO JANNARELLI, <i>“Beni collettivi” e “beni comuni” nel pensiero di Grossi: brevi riflessioni</i> . . . . .	443

#### RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

LORENZA PAOLONI, <i>Accesso alla terra e diritti dei migranti</i> . . . . .	470
FRANCESCA COLI, <i>L'Approccio One Health</i> . . . . .	489
GIORGIA GUERRA, <i>Il ruolo della new governance nella tutela della salute unica agroalimentare in Europa</i> . . . . .	514

#### OSSERVATORIO ITALIANO EUROPEO E INTERNAZIONALE

GIULIA DE LUCA, <i>Etichettatura d'origine e vendite a distanza b2c di prodotti alimentari fra esigenze di tutela dei consumatori e promozione della libera circolazione delle merci</i> . . . . .	549
LUCIO SALZANO, <i>Le falle del sistema sanzionatorio del settore biologico: tra mancato adeguamento alla normativa unionale, illegittimità normativa e violazione del principio di tassatività-determinatezza. Un caso emblematico</i> . . . . .	578

## **PARTE SECONDA**

### GIURISPRUDENZA

ANTONIO JANNARELLI, *Passato e presente degli “usi civici” nel diritto vivente: dalla legge del 1927 a quella del 2017. Brevi cronache di un’evoluzione incompiuta* 121

---

---

DOTTRINA

# PARTE PRIMA

---

---

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO



# D O T T R I N A

## OMAGGIO DELLA RIVISTA A PAOLO GROSSI

### MAESTRO DEL SAPERE GIURIDICO E DELLA SUA RAPPRESENTAZIONE STORICA, CORDIALISSIMO, RIGOROSO E VIGILE SODALE NEL PERCORSO DI UNA MATERIA A LUI CARA

La *Rivista di diritto agrario* non può non aggiungere la propria voce al compianto che ha attraversato il mondo giuridico per la scomparsa di uno dei suoi più significativi personaggi, la rilevanza delle cui riflessioni ha con grande passo di gran lunga oltrepassato i confini nazionali. La presenza del suo nome tra i condirettori attraversa i decenni, ma essa esprime unicamente l'indicazione formale di un contatto di Paolo Grossi con il diritto agrario risalente agli inizi ma coinvolgente non pochi momenti dell'attività dello storico del diritto. Il riguardo premuroso dedicato alla piccola materia non si è esaurito negli aspetti scientifici, dove è testimoniato da non poche pagine, ma ha toccato anche il livello – come dire – operativo: Grossi fu segretario del fiorentino *Istituto di diritto agrario internazionale e comparato*, di cui la *Rivista* era organo scientifico, sotto la presidenza prima di Giangastone Bolla e poi di Enrico Bassanelli. I meno giovani docenti ricordano soprattutto che egli era nel CUN quando furono creati i settori scientifico-disciplinari, e sono coinvolti dalla sensazione che il settore ora chiamato JUS03 – allora aveva un altro nome – non ci sarebbe stato se non fosse stato nel CUN Paolo Grossi.

\* \* \*

Al nome prestigioso è accostato, nell'intitolazione della dedica, l'appellativo di Maestro. Esso è apparso irrinunciabile anche perché capace di rammentare a chi gli è stato più vicino la genialità autoi-

ronica con la quale, perfino nelle occasioni informali, lo respingeva. Negava di essere un grande studioso, imputava «alla fortuna più che al merito» i formidabili successi di caposcuola, discorreva di allievi che lo sopravanzavano di parecchio per talento originario e per cultura. Sempre manteneva l'autodiagnosi, che non era – diceva – un atteggiamento di falsa modestia ma di schietta oggettività: «Un termine che ho sempre rifiutato e respinto con decisione è il termine “maestro”, perché è un termine troppo impegnativo». A noi rimane però impresso il fatto che di recente un illuminato civilista, nel richiedere ai giovani studenti di un corso di “teoria generale” di «aprire insieme “il grande libro del diritto”» si è espresso in questo modo: «Quando sia studiata nella storicità e nella molteplicità delle sue forme, sulla base di comparazioni diacroniche e sincroniche, oltre che nei procedimenti normativi e nei movimenti effettivi interni a un singolo ordinamento, la materia da esaminare è costantemente seguita da un “punto”; che a sua volta precede una linea; e spesso un “a capo”». L’“interpunzione basilare” e la “punteggiatura storica” richiamano espressamente lo scritto su “Il punto e la linea”, quando Paolo pretende di sottolineare la storicità del diritto e dichiara che essenziale è avere il senso della linea, collocare il punto nella linea; e occorre che si instauri un fecondo colloquio tra privatista/pubblicista e storico. Ma c'è di più, crediamo: in quella frase, nella sua proposizione e nelle sue articolazioni sono presenti le tracce sensibili dei segnali di un alto magistero, quando lo studioso fiorentino oppone alla sterilità del monismo giuridico la necessità di recuperare la complessità dello sguardo.

Neppure il richiamo all'autoironia, però, riesce a superare il conflitto interno non al ragionamento, ma alle dichiarazioni di Grossi, che costantemente si dichiarava alieno dal livello metodologico «per mancanza di forza speculativa», cosicché la consistenza di una sorta di primordiale rozzezza lo rendeva «totalmente sprovvisto di talenti filosofici». Solo ammetteva, Grossi, di possedere l'esigenza culturale di reagire agli effetti disastrosi di «una propaganda illuministica e post-illuministica, risorgimentale e post-risorgimentale» che «impediva di vedere a fondo nella complessità del quadro storico che illuminismo giuridico, Rivoluzione francese, codificazione ci ponevano

di fronte». Era stata – diceva – proprio questa esigenza a portarlo a fare quello che prima non aveva fatto: «occuparsi di temi generali, lanciando precisi messaggi su assolutismo giuridico e diritto privato, mitologie giuridiche della modernità, rapporti fra diritto e potere nel mondo moderno, esigenza di un recupero della visione ordinamentale del diritto». Ecco allora, fuori da ogni velleità autoironica, l'ammissione: «Il punto e la linea: sul piano metodologico è una acquisizione di grosso rilievo. Guai a isolare il punto dalla linea: si creano degli assoluti, e l'assoluto è il regno della religione, della morale, ma non del diritto». L'autoironia tornava però a eliminare dal suo discorso ogni contraddizione interna per spegnerla nella dichiarazione: «anche se non sono un filosofo e non amo il linguaggio filosofico perché è spesso astruso e lo sento inadatto alla mia bocca un po' grossolana, io ho spesso, volutamente, usato un termine filosofico e ho parlato di *onticità* del diritto, senza remore, per fare intendere bene con questa parola, tanto difficile da destare l'attenzione del lettore, che il diritto è nell'essenza di una società, di una civiltà, e ne esprime in pieno i valori. Naturalmente, essa deve risalire alla superficie, deve fattualizzarsi, divenire fatto quotidiano, esperienza». Oggi gli antichi amici di Paolo pensano con commozione ai momenti in cui la sua «bocca un po' grossolana» si riferiva alle pubblicazioni periodiche nominandole come “effemeridi”.

La *Rivista* intende naturalmente rievocare alcuni aspetti salienti del rapporto dello storico del diritto, assolutamente fedele all'idea di unità dell'ordinamento giuridico, con il diritto agrario: sono pagine affidate a Marco Goldoni, che individua nella “contadinità” più volte proclamata per sé da Paolo Grossi i motivi non effimeri della sua rivendicazione di un “colloquio” coinvolgente con il filosofo Giuseppe Capograssi, fondato sul radicamento terrestre del sentimento del diritto; a Giovanni Cazzetta, che rileva e rivela l'intima coerenza del generale progetto grossiano con l'individuazione – presente in Paolo – dei caratteri tipici del diritto agrario come diritto impregnato di storicità; ad Antonio Jannarelli, cui è affidato il compito di penetrare nell'esame di uno dei più significativi temi affrontati da Grossi: quello dei “beni collettivi” e dei “beni comuni”.

Non è, quest'ultimo, un tema scelto a caso. Esso è anzi idoneo a

manifestare la grande capacità espressiva del messaggio dello storico al giurista: tu vivi nel presente, ma il presente è solo un punto che congiunge in una linea ininterrotta passato e futuro.

Guardando al passato senza rispetto per l'assolutismo giuridico, la «proprietà collettiva» appare un tema delicatissimo, che ha riguardo a «un peculiare modo di vivere dei montanari, un assetto di vita originario e originale, primordiale, che ha le sue remote scaturigini nella tradizione e nel costume. Qui non abbiamo solo una certa forma di appartenenza dei beni; qui il problema per lo studioso è di attingere a un sincero pluralismo culturale, memore di un'intuizione fondamentale di Giangastone Bolla, che può correttamente qualificare queste strutture come “proprietà collettive” o “domini collettivi” «a condizione che si abbia sempre in vista la comunità che vive ed opera e in cui il problema grave della appartenenza-gestione del patrimonio si colloca e si giustifica. Qui abbiamo tutto un costume giuridico da rispettare, ma, prima ancora, da capire. Nulla più». La prima osservazione è questa: «Meno leggi si fanno in proposito da parte dello Stato e delle Regioni, e maggiormente riusciremo a preservare per il futuro un complesso di valori che non è costituito da questo o quell'istituto giuridico ma da un *ethos*, da un costume, appunto, che è miracoloso nella nostra civiltà moderna». L'anomalia delle “proprietà collettive” sta nel distaccarsi da un modello unico e unitario a cui tutto deve conformarsi. Per meglio dire: «la vera proprietà collettiva è un ordinamento giuridico primario». Lo sviluppo della fervida provocazione di Grossi è così riassunto nell'efficace ricordo di Jannarelli: il recupero del mondo delle terre collettive da un lato «ha portato, dopo un lungo e faticoso percorso, alla riconosciuta valorizzazione in chiave ambientale di tutte le zone gravate da usi civici da parte della legge c.d. Galasso del 1985 e alla “costituzionalizzazione” dei demani collettivi intervenuta con la legge n. 168 del 2017, dall'altro ha contribuito significativamente, sul piano culturale, a quella più ampia riflessione sulla distinzione moderna tra proprietà privata e proprietà pubblica, tra beni privati e beni pubblici, tuttora in corso, in cui si iscrive anche la dialettica tra la categoria dei “beni collettivi”, esemplarmente rappresentata storicamente dalle proprietà collettive, oggetto della ricerca di



Grossi, e quella, di più recente e tuttora incompiuta formalizzazione, dei cc.dd. “beni comuni”».

\* \* \*

Per esprimere il saluto definitivo nel momento del distacco i “rimasti” non trovano le parole e utilizzano locuzioni antiche, consolidate nel tempo, perché in qualche misura capaci di superare l’effetto banalizzante di ogni espressione linguistica.

A noi pare significativo fare ricorso al richiamo alla “levità della terra”, perché idoneo a congiungere tutti nel ricordo amichevole, affettuoso, di un personaggio che amava nascondere, senza riuscirci, la propria partecipazione e i propri sentimenti. È illuminante – crediamo – la circostanza che la formula sia solitamente usata tanto da chi intende rivolgere al defunto un ultimo omaggio privo di connotazioni religiose ma non estraneo al proprio patrimonio culturale, in cui il termine “anima” è esterno al linguaggio interiore ma ben presente nel suo significato, quanto da chi, credente, non ha dimenticato l’origine storica della formula *sit tibi terra levis* e ne vuole accentuare il riguardo verso il futuro. Ad affratellare gli uni con gli altri c’è oggi la comune sensibilità per la partenza di una persona che possedeva, non solo nella cognizione della storia ma anche nell’intimità della coscienza, il senso della perenne continuità tra passato, presente e futuro.

*Lieve ti sia sempre, caro Paolo, “il sonno dormir della terra”.*

#### I CONDIRETTORI E I REDATTORI

con la consapevolezza di esprimere il cordoglio unanime degli agraristi.

MARCO GOLDONI

LA FIGURA DI PAOLO GROSSI  
NELLE IMMAGINI SPARSE DI UN AGRARISTA

ABSTRACT

Nelle opere di Paolo Grossi il ruolo dato alla dimensione fantastica come elemento necessario della costruzione giuridica può essere compreso solo se coniugato con la dichiarazione che il diritto è una “scienza impura”, in cui i fatti hanno valore non trascurabile ma “impregnante” e devono essere accuratamente considerati nel loro sviluppo storico (passato presente futuro). Anche il giurista positivo “pos-moderno” deve tener ferme queste indicazioni dello storico. Neppure l’interprete può rimanere “mero esegeta” perché la norma nasce solo dopo che è diventata “esperienza”, cioè dopo un’interpretazione animata dalla fantasia ma munita del senso della storicità e consapevolezza del quadro mutevole dei valori e degli interessi in gioco.

In questa impostazione metodologica trova collocazione e significato la considerazione di Paolo Grossi per la materia «diritto agrario». Quanto al passato, essa è legata alle origini, risalenti agli anni '20 del secolo scorso, al movimento “secessionista” con il merito di rappresentare ribellione alla astratta e generalizzante riflessione civilistica di allora. Quanto al futuro, c’è il monito di Paolo Grossi agli agraristi a guardare ai nuovi “fatti” con sapere intuitivo, consapevole dell’eterogeneità dell’oggetto, dei consueti ritardi del legislatore, e pronto all’esercizio della fantasia e di una progettualità attenta alle esigenze della specificità del diritto agrario.

*In the works of Paolo Grossi, the role given to the fantastical dimension as a necessary element of legal construction can only be understood if it is combined with the statement that law is an ‘impure science’, in which facts have a non-negligible but ‘impregnating’ value and must be carefully considered in their historical development (past present future). Even the ‘post-modern’*

*positive jurist must hold firm to these indications of the historian. Nor can the interpreter remain a 'mere exegete' because the norm only comes into being after it has become 'experience', i.e. after an interpretation animated by imagination but equipped with a sense of historicity and awareness of the changing framework of values and interests at stake.*

*Paolo Grossi's consideration of 'agrarian law' finds its place and significance in this methodological approach. As for the past, it is linked to the origins, dating back to the 1920s, of the 'secessionist' movement with the merit of representing a rebellion against the abstract and generalising civilist thinking of the time. As for the future, there is Paolo Grossi's admonition to agrarian jurists to look at the new 'facts' with intuitive knowledge, aware of the heterogeneity of the subject, of the usual delays of the legislator, and ready to exercise imagination and planning that is attentive to the needs of the specificity of agrarian law.*

PAROLE CHIAVE: Paolo Grossi – Fantasia nel diritto – Diritto agrario

KEYWORDS: *Paolo Grossi – Fantasy in Law – Agricultural law*

SOMMARIO: 1. Il richiamo alla “fantasia” in un libro di fiabe di Paolo Grossi. – 2. “Fantasia” e “attrazione del reale” negli scritti giuridici di Grossi. – 3. L’*Omaggio a Falzea* del 1991 come “incontro” tra il grande storico del diritto “con” il grande teorico generale del diritto civile. – 4. L’invito agli agraristi perché rispondano agli stimoli della “fantasia”. – 5. Qualche altra suggestione dello storico del diritto. In particolare, la rilevanza della “contadinità” di Paolo Grossi.

1. Di Paolo Grossi l’ultimo libro che ho letto è intitolato *Il Paese dei palloncini di gomma e altre fiabe*<sup>1</sup>. È un’edizione postuma, della quale l’autore – mi hanno detto – aveva provveduto a correggere le bozze e a predisporre la tenera dedica, memore di tempi lontani ma non mai dimenticati: «A Francesca A Chiara, finalmente stampate le antiche fiabe scritte per loro». La stesura risale al periodo (anni 1948-1950) dello zelante impegno nella descrizione di un mondo fatato da parte di uno studente «non ancora diciottenne ma già imbevuto di tanti approcci letterari e scrittore lui stesso di poesie». La bandella di copertina dichiarava la raccolta luogo dominato dalla convinzione che il coraggio, la generosità e la bontà d’animo sono il vero antidoto contro il male e per questo sempre ampiamente ricompensati. Avevo l’intenzione di regalare il libro, dopo, alla mia nipotina più grande – Vittoria, nove anni – confidando anche in una sua qualità di non poco conto: di saper trasmettere con vivacità al fratello più piccolo – Marco, quasi quattrenne – il succo della propria lettura. Era, insomma, il mio modo di ricordare in privato, nella quiete della vita domestica, l’incontro con un personaggio al quale la straordinaria capacità di una scrittura orientata verso la continuità e la densità nella ricostruzione del fenomeno giuridico non era riuscita a impedire la manifestazione di idee in grado di conquistare, nelle riunioni svoltesi durante gli anni, l’idoneità a superare i limiti propri dei rapporti accademici.

Una istantanea sorpresa, però, mi attendeva, prima della lettura delle fiabe, nella confessione che praticamente esauriva in tre frasi la pagina della *Presentazione*: Paolo non solo indicava nel ricorso alla *fantasia* [in corsivo nel testo] una «risorsa preziosa per ogni uma-

---

<sup>1</sup> Il libro è pubblicato da Giunti editore, a Firenze, nel 2022, con le illustrazioni di Maria Luisa Di Gravio.

na vicenda», ma dava a esso il significato di momento essenziale della sua «lunga vita». Precisava che l'allusione alla "fantasia" non era un richiamo alla bizzarria, ma «il riferimento alle forze creatrici dell'uomo, che supera le limitazioni del presente reale per disegnare quanto si è percepito nel desiderio e nel sogno». La ragione del mio primo stupore stava nel rilievo – «tengo a precisare», affermava Grossi – che chiudeva il discorso: «ho persistito nella convinzione anche quando, dal 1951, iscrivendomi nella Facoltà fiorentina di Giurisprudenza, mi sono avviato nel sentiero dei severi (e, per molti, aridissimi) studi giuridici, sempre chiedendo alla dimensione *fantastica* [ancora in corsivo] e da essa attingendo per costruzioni dall'impronta nuova e originale».

Nelle fiabe della raccolta ci sono fate, streghe, maghi, gnomi, animali che parlano; c'è soprattutto un *incanto* che sembra scontrarsi con la *concretezza del reale*, ma il conflitto si placa quando lo slancio che nasce dalla irrequieta contemplazione di quella concretezza è in grado di disegnare un progetto per il futuro. Al dispiegarsi della fantasia fa comunque da contrappunto un'«attenzione alle cose» e alla loro scoperta che dà alla prosa del giovane Paolo una sorta di metrica corrispondente a quella posseduta da Pascoli, poeta da lui prediletto, quando «si china sul fiore, sull'erba, sull'animale, sul bosco, sul paesaggio»<sup>2</sup>: è una metrica che impedirebbe alla nebbia di «salire agli irti colli».

Proprio la prima fiaba sembra incarnare una metafora significativa del modo di esprimersi di Paolo Grossi favoliere. Gioietta, la protagonista, vive già da tre anni in un aristocratico collegio della città, lì confinata dal padre, un ricco mercante che non può provvedere direttamente alla sua educazione. Si sente sola e spesso piange. Due sentimenti la animano. Il primo è la *curiosità* per il mondo esterno, cui può rivolgere penetrante attenzione osservando dalla finestra «il passar variopinto dei contadini e dei venditori ambulanti» che si recano al mercato «con le ceste ricolme di mille cianfrusaglie» e

---

<sup>2</sup> Grossi dichiara che «fin da ragazzo» ha avuto tra i suoi grandi mentori sul piano della poesia «Pascoli (non il Pascoli mieloso e sentimentale, ma il Pascoli rivolto con attenzione alle cose, a scoprire le cose, il Pascoli che si china sul fiore, sull'erba, sull'animale, sul bosco, sul paesaggio): così in *Incontro con Paolo Grossi* (a cura di Ilario Belloni ed Eugenio Rippepe), Plus-Pisa University press, c. 2007.

concentrandosi sui tanti multicolori palloncini di gomma offerti dal venditore; il secondo è il *desiderio* di evasione nella libertà suscitato dagli uccellini che volano e cantano liberi nel cielo, ma anche dai palloncini ricchi di colori diversi, che la piccola «si mangia con gli occhi». In un momento di estemporanea trasgressione delle regole del convitto, Gioietta varca, «per la prima volta da sola», le soglie del Palazzo e, «seguendo un desiderio irresistibile», toglie dall'anello conficcato nel carretto il bastoncino che regge tutti i palloncini. Lo strattone è troppo forte per la piccola mano e la bimba viene trasportata in un alato viaggio festoso fino al “Paese dei palloncini di gomma”, composto da casette rosse con tetti verdi e persiane gialle: paese smagliante di colori, «dove si rifugiano tutti i palloncini che riescono a sfuggire alle mani dei venditori e dei ragazzi». Cordialissima è l'accoglienza, benevolente il re, ma amara quanto realistica la sua considerazione finale: «Vedi, bambina cara, i palloncini non sono come voi umani, non mangiano, non bevono come voi. Tu non potresti vivere sempre nella nostra città». Gioietta capisce e sa che il re ha ragione. Ma anche la fantasia ha le sue ragioni. È lo gnomo Farfarello a trovare il rimedio: «una scatolina con una minuscola chiave, lucida che sembrava[va] d'oro, contenente un povero materiale capace di trasformarsi magicamente in «una piccola nave del cielo». Gioietta non potrebbe essere più contenta: il re le ha donato una bellissima casetta alla quale la bimba potrà sempre tornare, una volta rientrata in collegio; quando le compagne si saranno tutte addormentate, le sarà facile rivedere i suoi amici palloncini, passando «ore felici a cavallo di una stellina». I conti tra esigenze della “realtà” e provvidenze della “fantasia” non sono chiusi.

2. Divenuto giurista famoso, anzi famosissimo, Paolo Grossi individua due fasi nello svolgimento del proprio percorso di storico del diritto. Il primo periodo, diretto in prevalenza a indagare proprietà e diritti reali, dimostra sicuramente – egli dice – «una coerenza tra il contadino, il lettore de *il cucciolo*<sup>3</sup>, e il *giurista* che cerca di individuare le radici dei grandi istituti componenti il nostro quadro

---

<sup>3</sup> L'allusione è al romanzo per ragazzi *Il cucciolo*, di Marjorie Kinnan Rawlings.

dei rapporti fra uomo e cose, fra uomo e terra»<sup>4</sup>. Sennonché a un certo punto scatta un'esigenza culturale insopprimibile che esprime con valutazioni anche provocatorie – «volutamente provocatorie», sostiene Grossi – la rivendicazione, da parte dello storico del diritto, della necessità di esaminare «tutte le forze in gioco e tutti i risultati». Nasce l'attenzione per i temi più generali, nascono i messaggi su assolutismo giuridico e diritto privato, metodologie giuridiche della modernità, rapporti fra diritto e potere nel mondo moderno, esigenza di un recupero della visione ordinamentale del diritto, emerge la professione dell'idea che «la dialettica è madre della scienza», perché essa significa confronto nella «problematizzazione» come nella «individuazione e posizione dei problemi». È la seconda fase. Ecco allora comparire con maggiore chiarezza, tra i motivi della coerenza grossiana, la necessità di attingere alla *dimensione fantastica* (richiamata dalla *Presentazione* del libro di fiabe) per sostenere l'impronta nuova e originale dei nuovi studi, che però riguardano il diritto, una «scienza impura», in cui i fatti hanno valore non trascurabile ma «impregnante» e devono essere accuratamente considerati. Ogni separazione tra “fatto” e “diritto” deve avere un senso, altrimenti non ha ragion d'essere. La “fantasia”, animata dalla pulsione culturale, deve fare i conti con la concretezza del “reale” nel suo sviluppo storico. Qualunque spazio è tolto alla comprensione per il giurista che intende permanere nella perenne astrattezza del discorso formalistico.

La proposizione sulla rilevanza del significato della “fantasia” nell'opera giuridica di Grossi, per essere approfondita, dovrebbe vagliare i vari profili del rapporto tra la complessità degli elementi culturali a lui congeniali e l'«attrazione del reale». Le linee fondamentali dell'indagine sono però segnalate dall'impostazione metodologica, da lui in varie occasioni enunciata e difesa, che può essere così riassunta:

a) Lo storico del diritto è un *giurista* che ricorda al giurista positivista che il diritto vigente è solo «il punto di una lunga linea storica che nasce nel passato, supera il presente e va verso il futuro», perché il diritto è una materia in continua evoluzione nel corso del tempo.

---

<sup>4</sup> Così P. GROSSI, in *Incontro*, cit., p. 27.

Neanche il giurista positivo può limitare il suo compito alla mera esegesi e deve invece avere «il senso della linea», cioè il senso della storicità, collocare il punto nella linea e mantenere una accentuata sensibilità verso il futuro.

b) La complessità dello studio del diritto è per Grossi irrinunciabile e richiede il ricorso all'immagine degli strati del giuridico: «c'è uno strato profondo che è uno strato radicale; è lo strato dei valori supremi di una civiltà storica. Lì è situato il cuore del diritto; però è chiaro che il diritto è chiamato a ordinare la società: questi valori devono diventare ordinamento e, se devono diventare tali, devono necessariamente tramutarsi in una forma, devono manifestarsi come forma (...). Non c'è (...) nessuna contraddizione tra il puntare sulle radici e il puntare sulla forma (...). È che la forma non potrà mai tradire quelle radici: questo è il punto; perché allora la forma diventerebbe formalismo e si avrebbe un pseudoordinamento che fa violenza ai fatti invece di ordinarli (...). Credo che il rischio non sia quello di maneggiare forme: questo è tipico del mestiere del giurista, la nostra è scienza ordinante, quindi è scienza formale. Ma da qui a un formalismo, cioè a forme che possono distaccarsi da valori e interessi, ci corre»<sup>5</sup>. Ineliminabile rimane la considerazione storica del trinomio *valori, interessi* (e bisogni), *diritto*; e ciascuno di questi vocaboli ha una sua interna complessità, irriducibile sicuramente ai soli aspetti economici.

3. Tra gli scritti più significativi per cogliere i tratti importanti del magistero di Grossi c'è l'*Ommaggio ad Angelo Falzea*<sup>6</sup>. È il 1991, Francesco Santoro Passarelli, l'ultimo e celeberrimo corifeo del pandettismo, l'autore delle più famose "dottrine generali del diritto civile", si compiace di esclamare che in tutta la produzione scientifica di Angelo Falzea «si respira l'aria rarefatta dell'altezza, altezza dei temi e altezza della trattazione. Forse a quest'altezza diventa difficile il respiro del lettore, ma, se si supera la difficoltà, quanto giova quell'a-

<sup>5</sup> Ivi, p. 59.

<sup>6</sup> GROSSI, *Ommaggio ad Angelo Falzea*, in *Giornate in onore di Angelo Falzea, Atti del Convegno del 15-16 febbraio 1991*, Giuffrè, Milano, 1993. V. anche *Riv. dir. civ.*, 1991, I, p. 315 ss.



ria!». Il bellissimo *omaggio* di Paolo Grossi ha però l'inconfondibile suono dell'ormai riconoscibile vittoria sulla tradizione pandettistica e sui rigurgiti dell'"assolutismo giuridico". Il discorso dello storico del diritto sottrae il grandissimo "civilista" messinese alla riduzione del suo straordinario impulso culturale ai limiti di «un'avventura percorsa soltanto sul filo di un ammirevole rigore logico»; al contrario, in quell'avventura è visto «l'opposto di una visione dualistica» che offre l'immagine di «un mondo sopraelevato di forme purissime, che teme il contatto e l'inquinamento con impurissime realtà fattuali». Secondo Grossi, al contrario, l'attenzione ai fatti conduce Falzea a registrare tutta la varia e articolatissima realtà vitale e a cercare di trasportarla precisamente in tutta la sua varietà entro i confini del diritto, addirittura a dare al metagiuridico un rilievo inusitato per un giurista, comunque a immergere il giurista stesso nel flusso della storia. Per continuare la parafrasi riproponendo le parole stesse di Paolo, Falzea ci introduce nel Paradiso, ma è il paradiso del giurista, e il paradiso del giurista non può non essere un paradiso terrestre, popolato dai fatti. A ben vedere, la collocazione di Falzea in quel paradiso non è comodissima: «Falzea (...) appare quasi seduto a cavalcioni di un ideale muricciolo che separa il mondo del diritto da quello dei fatti». A dominarlo è però «una duplice e opposta tensione interiore: di consentire ai fatti un continuo accesso nel mondo del diritto quale unica garanzia di vitalità per le forme giuridiche, ma, al tempo stesso, di controllarli, setacciarli, ordinarli, se il giurista non vuole abdicare al suo compito primario e quasi alla sua *condicio existendi* e se non si vuol costituire un ordinamento di pernicioso fragilità». Ecco – secondo Grossi – il rapporto tra "fantasia" e "realtà" nel pensiero di Falzea, tra i pinnacoli della sua raffinatissima teoria generale e gli incerti percorsi del divenire storico.

Le pagine dedicate a Falzea sono sempre state – nel florilegio grossiano – tra quelle che hanno destato in me la maggiore impressione: il "discorso" di Paolo Grossi "su" Angelo Falzea ha i contorni dell'"incontro" dello storico del diritto "con" chi può essere considerato – credo – il più grande teorico generale del diritto civile del secolo scorso.

I ragionamenti di Grossi tendono, anche nelle specificazioni, a

mettere in luce l'unitarietà e la compattezza nel tempo del prodotto proveniente dal laboratorio complesso, e ricco di molteplici banchi di lavoro, di Falzea. Due le costanti. La prima è questa: il diritto ha una funzione ordinante in cui il linguaggio assume un non abdicabile significato culturale destinato a soddisfare l'esigenza di fondazioni epistemologiche sicure per la stessa costruzione giuridica: quest'ultima non può rinunciare «a vincolare indissolubilmente la superficie dei concetti alle radici dei valori, legittimando quelli in questi». Emerge così la seconda costante dell'intera opera di Falzea: l'esigenza di tradurre i profili meramente concettuali nel linguaggio proprio delle categorie pratiche fondamentali riflettenti appunto interessi e valori». Questa diventa la frase esplicativa del pensiero di Falzea: bisogna «trasporre il problema dell'ordine dei concetti all'ordine degli interessi». E lo storico del diritto annota: «si tratta di trasposizione, non di opposizione». E ancora: l'attenzione ai fatti conduce Angelo Falzea «a registrare tutta la varia e articolatissima realtà vitale e cercare di trasportarla», in tutta la sua varietà e in tutto il suo dinamismo storico, «entro i confini del diritto». Egli non teme il mutamento; ma la «coscienza del mutamento», di fronte a un divenire corrugato «da una discontinuità troppo profonda», è costretta a cercare il salvataggio «nella storia come garanzia della non-interruzione di un *continuum* vitale». A me sembra che in questo modo il giurista cui pensa Falzea abbia tratti caratteristici ben noti al lettore degli scritti di Paolo Grossi: «il giurista come personaggio con una funzione centrale, attiva e impegnativa, giacché è lui il garante delle mura della cittadella e, nel tempo stesso, il custode degli accessi al mondo esterno, il manovratore dei meccanismi di apertura verso i fatti: la scienza giuridica con una sua posizione anche dommatica, ma sempre aliena dai dommatismi». In un disegno delineato con tratti così chiari emerge l'evidente consonanza culturale di fondo tra “omaggiato” e “omaggiante” e si spiega anche come siano tralasciate eventuali dissonanze, che pure ci sono: si pensi al tentativo di Falzea di «ricostruire una nozione di complessità esemplandola sulla complessità dei naturalisti»<sup>7</sup>: come evitare di pensare che questo modo di

---

<sup>7</sup> v. GROSSI, in *Incontro*, cit., p. 62. In questa occasione egli si limita a dire: «Analogia

procedere non riveli a Grossi un “limite” inaccettabile alla “fantasia” del giurista?

L’agrarista ricorda come il movimento “autonomista” guidato da Giangastone Bolla a partire dagli anni ’20 del secolo XX avesse trovato nella dottrina civilistica la più resistente opposizione all’emersione della specificità di uno studio del diritto agrario fondato sull’idea di una *res rustica* impregnata di storicità e quindi insuscettibile di rientrare nelle astrazioni della tradizione pandettistica. Sa anche che la nascita del diritto agrario moderno risale a interventi non sempre grammaticalmente corretti, interventi forse esagerati, certamente poco attenti all’unitarietà dell’ordinamento giuridico. Gli è noto che Paolo Grossi riuscì a capire quanto di buono e di culturalmente rilevante ci fosse in quella istanza “secessionista”: egli riconosceva a Bolla, al quale era stato vicino, la capacità di decifrare i segni del suo tempo e riconosceva al diritto agrario la capacità di procedere partendo dal “fattuale”, cioè dall’esperienza concreta, e di fornire «carne, sangue e volto» a quel soggetto indifferenziato ed esangue che la tradizione post-pandettistica poneva innanzi al giurista. Ora lo storico del diritto mostra all’agrarista che il più raffinato eversore dell’antica visione civilistica, slegata da ogni riguardo per gli sviluppi storici e per l’emersione delle vicende innovative della realtà, cui gli antichi agraristi guardavano, si chiama Angelo Falzea, il nobile allievo di Salvatore Pugliatti, l’insigne civilista che agli inizi degli anni ’50 aveva mostrato assonanza con aspetti rilevanti dell’impostazione della *Rivista di diritto agrario*. L’agrarista prende anche atto dell’intima coerenza della difesa, risalente nel tempo, del tentativo coraggioso di Bolla e dei suoi compagni di strada con lo sviluppo, da parte di Grossi, dei postulati di una affascinante pulsione culturale. A me sovviene la prima volta che ho ascoltato, a un convegno fiorentino, le parole dell’allora molto giovane storico del diritto. Il titolo della sua relazione era *Il momento storico-giuridico nella elaborazione dottrinale dell’autonomia del diritto agrario*<sup>8</sup>.

---

da non perseguire».

<sup>8</sup> La relazione è in questa *Rivista*, 1972, I, p. 35 ss.

4. Il richiamo alla *dimensione fantastica* non solo come «risorsa preziosa per ogni vicenda umana», ma anche come sostegno e fonte di attingimento per l'elaborazione di non superficiali costruzioni giuridiche, avrebbe dovuto sorprendermi meno di quanto ha fatto. La sorpresa in realtà offendeva non solamente la mia intelligenza nella lettura delle opere giuridiche di Paolo, ma anche la mia memoria. Infatti avevo dimenticato l'invito alla "fantasia" proveniente proprio da Grossi, e diretto a tutti gli agraristi, nella relazione di sintesi di un importantissimo convegno internazionale tenutosi a Pisa nel 1985, che già nel titolo, *Metodi e contenuti del diritto agrario moderno*<sup>9</sup>, dava significativi segnali per il futuro, ma implicitamente ammetteva le difficoltà di un presente lacerato dalla crisi che stava investendo le vicende degli istituti tradizionalmente assegnati al "diritto agrario", mentre aveva inizio un percorso burrascoso riguardante novità destinate a rivelare che la materia stava per subire, non solo sotto il profilo tecnico-economico, un'evoluzione che avrebbe accentuato la pluralità dei punti di vista dai quali il legislatore guardava a essa. Aspetti ontologici e considerazioni teleologiche si giustapponevano in una visione che adeguava i connotati dell'agricoltura, una volta caratterizzati da costituzionale semplicità, alla nuova più complessa realtà. Incominciava a prendere campo una prospettiva in cui il problema principale sarebbe stato di selezionare i dati prendendo coscienza del trinomio: agricoltura-ambiente-alimentazione.

In quest'occasione Paolo Grossi mostra con altezza e chiarezza di esposizione la capacità di coniugare la profondità del magistero con la qualità di vigile amico della materia "diritto agrario". Egli riconosce al mestiere di storico del diritto il senso più significativo della sua partecipazione al convegno come relatore di sintesi, dando specificazione all'osmosi culturale da lui sempre sostenuta fra storico e cultore della disciplina positiva: se è vero che «lo storico è quel personaggio che rivolge la sua attenzione essenzialmente alle due dimensioni più corpose del divenire temporale, il passato e il futuro; se è vero che in questo momento il diritto agrario vive un presente segnato da profon-

---

<sup>9</sup> Gli *Atti* del Convegno sono pubblicati nel fasc. 1 della *Rivista di diritto agrario* del 1986.

de incertezze, estremamente mobile, ed è tutto proteso verso il futuro pur facendo tesoro di un passato sostanzioso e rilevante; la voce dello storico, che guarda al passato per costruire il futuro, che dal passato vuol ricavare argomenti e individuare radici per disegnare il volto del tempo a venire, può essere di qualche significato».

La sequenza logica del ragionamento è per un verso esemplare, per altro verso inquietante:

a) Il diritto agrario è nato sulla base di una precoce e giustificatissima intuizione, cioè sull'esigenza di mettere a fuoco il terreno dell'agricoltura e della produzione agraria, dando specifica attenzione alla specificità strutturale del bene "terra" e delle regole in esso scritte dalla natura delle cose.

b) Bolla e i suoi sbagliavano, però, quando portavano il discorso sul piano epistemologico. È in questo orizzonte che la battaglia sull'autonomia emerge e «si giustifica», ma rappresenta, sul piano del metodo, una «claudicanza» del movimento. Un simile discorso «dovrebbe ormai essere relegato nel museo del diritto agrario». Occorre oggi negare ogni autonomia scientifica alle varie partizioni all'interno della scienza giuridica: «Dal punto di vista rigorosamente epistemologico unitario è il discorso giuridico e non può soffrire partizioni che sarebbero cesura, innaturale cesura, di una tunica davvero inconsueta».

c) Negare autonomie disgregatrici dell'unità epistemologica del sapere giuridico «non impedisce di riconoscere la legittimità culturale di angolature autonome, di focalizzazioni dotate di un certo grado di autonomia, se per autonomia intendiamo soltanto un atteggiarsi specifico che nasce, che è preteso dalla specificità di determinati oggetti della riflessione». E allora diventa incomprendibile contestare al gius-agrarista «ciò che si concede al gius-lavorista e al gius-commercialista».

d) Al gius-agrarista in particolare è richiesta una duplice coscienza: la coscienza del globale, «di muoversi cioè all'interno di un universo che è rigorosamente unitario; la coscienza che «l'unità non deve annientare le specificità esistenti *in re ipsa*, ma deve comporle.

e) L'agrarista è un giurista; e il giurista è il creatore di un ordine, un mediatore tra la norma, quasi sempre incredibilmente vecchia

e superata, e i fatti sociali ed economici sempre in perenne rinnovarsi. Il diritto agrario presenta ai suoi cultori particolari difficoltà, perché «è come poche altre discipline giuridiche proiettato verso il futuro». È logico allora vedere nel formalismo e nel normativismo un vero e proprio «peccato». Il gius-agrarista ha oggi «una inabdicabile funzione sollecitativa e promotiva», è «un singolare profeta armato, più che di preveggenza, di un senso puntuale del movimento e del mutamento».

f) A questo punto compare l'evocazione, da parte di Grossi, del termine “fantasia”: «Ecco, il gius-agrarista ha bisogno come non mai di fantasia e – aggiungo – ha bisogno di progettualità». Ed ecco anche il collegamento con i “fatti”, «in una combinazione armonica di slanci e di freni». La dichiarazione è esplicita: «è a questo mondo dei fatti che il gius-agrarista deve guardare con estrema attenzione e vigilanza, proprio perché il diritto agrario gli sta sfuggendo di mano o almeno ha una rapida corsa verso degli sbocchi che non saprei nemmeno prevedere».

La relazione di Paolo Grossi risale a quasi quarant'anni fa. Ma quando, di recente, ho predisposto, per i cent'anni della *Rivista di diritto agrario*, la presentazione di «una breve antologia per riflettere sul futuro»<sup>10</sup>, il tempo trascorso tra il momento in cui era agli albori la vicenda storica giunta oggi alla sua più evidente – anche se ancora itinerante – manifestazione non ha impedito al mio discorso di ricevere l'impronta decisiva del ragionamento allora impostato dallo storico del diritto. L'analisi critica dei limiti dell'accentuazione di uno specialismo che propone lo spettro di un giurista tecnico ridotto a puro – cioè misero – esegeta ormai privo di strumenti conoscitivi di livello generale avverte lo studioso di diritto agrario che gli è necessario abbandonare per sempre la tendenza, che di tempo in tempo lo attraversa, a proiettare la frantumazione del sistema al metodo di lavoro. La frammentazione del sapere giuridico individua ormai una “pluralità” di “diritti speciali”, non solo il diritto agrario o il diritto del lavoro o il diritto della navigazione, ma per tutti i “diritti” pro-

---

<sup>10</sup> Il fascicolo *Cento anni di vita della Rivista di diritto agrario (Una breve antologia per riflettere sul futuro)* è allegato al fasc. 4/2021 di questa *Rivista*.

pone la ricerca di una identità capace di dare un senso alla rivendicazione di specialità. Termini come “pluridisciplinarietà”, “interdisciplinarietà” aggravano l’immagine, caratterizzata dalla mutabilità dei confini e dalla circostanza che la spinta verso una nuova identità pervade perfino il “diritto civile”, il “diritto penale” e l’antico dualismo “diritto pubblico”-“diritto privato”. L’agrarista che riconosce una “autonomia” della materia inserita nell’“unità dell’ordinamento giuridico” riconosce anche che il frammento delle sue ricerche fa parte, con riconoscibili peculiarità, di un territorio comune di cui non può negare gli elementi ispiratori. Il percorso storico della *Rivista* presenta una vicenda in cui oggetto, metodo, interessi e valori rappresentati colorano la temperie storica della vicenda stessa con una cromatura capace di dare il senso di comprensibili discontinuità. Lo sviluppo storico della materia “agricoltura” mostra del resto che gli stessi vocaboli più importanti assumono nel tempo significati diversi: non solo la parola “agricoltura”, ma anche “suolo”, “territorio”, “energie”, “tecnologie”, “servizi”, “ambiente”, “alimentazione”, “sostenibilità”, “biodiversità”. È sempre più evidente l’importanza del richiamo di Grossi alla “progettualità” dell’agrarista, il riconoscimento dell’attualità del ricorso dell’agrarista ai compiti delle scienze sociali di fronte alle trasformazioni del mondo agricolo, la segnalazione, magari in termini utopistici, delle vie del futuro, il recupero della dimensione pionieristica nella elaborazione teorica del diritto agrario.

Il confronto fra diritto agrario, diritto ambientale, diritto alimentare rende però sempre più vitale il monito di Paolo Grossi agli agraristi: «Ecco, amici, voi potete contare sulla vostra specificità» se l’oggetto resta autenticamente specifico e può, di conseguenza, reclamare legittimamente osservatorio e strumenti specifici d’indagine. Se l’agrarità diventa un’occasione, tutto, per voi, è perduto»<sup>11</sup>.

Senza decisa risposta rimane la conseguente domanda: «Dove, dunque, andiamo?». L’invito era a seguire senza complessi di colpa

---

<sup>11</sup> Sul tema del rapporto fra diritto ambientale, diritto alimentare e trasformazioni del diritto agrario GROSSI esprime qualche cenno di valutazione in *Fattualità del diritto pos-moderno: l’emersione di un diritto agrario in Italia* (*Diritto agroalim.*, 2016, p. 7).

«la rapida mobilità dei fatti, delle tecnologie, del mutamento sociale, dei nuovi assetti economici», ma anche a «non cedere al malinteso orgoglio di estendere, pur che sia, i confini del vostro sapere fino ad arrivare a un territorio senza frontiere, conteso da vicini più potenti». A me rimane, però, l'eco di una sua preoccupazione, forse oggi dimenticata, collegata a un intervento di Antonio Jannarelli riguardante il diritto nord-americano: la fine sensibilità di giurista era rimasta toccata dall'immagine di «un diritto commerciale agricolo, in cui l'imprenditore cosiddetto 'agrario' [era] soltanto al centro di un tessuto di molteplici rapporti contrattuali da lui provocati e posti in opera con diversi imprenditori 'non agrari' ma fornitori di prestazioni altamente specialistiche sotto il profilo tecnico» destinati a diventare, «ciascuno per il settore di competenza, i 'gestori' dell'azienda agraria».

5. Le “immagini sparse” proposte da queste brevi riflessioni non miravano certo a presentare ai lettori la “figura» di Paolo Grossi nella complessità dei suoi connotati culturali specificati però nel tempo in molte articolazioni e in mille rivoli di ricerca. L'intento era di offrire con estrema sintesi i tratti caratterizzanti di una impostazione metodologica contrassegnata dall'esigenza di confrontare sempre le istanze della fantasia progettuale con la mai dimenticata attrazione operata dalla concretezza del reale. Era, questa esigenza, a Grossi consentanea e secondo lui non separabile dall'esercizio del mestiere del giurista. In definitiva non c'è più spazio per lo studioso del diritto ancorato alla antica tradizione pandettistica legata al formalismo ed entrata in crisi nella prima metà del '900. Ma neppure l'interprete può rimanere «mero esegeta»: il suo compito non è semplicemente di “ricercare” la norma astratta, sempre uguale e sempre presente nel suo significato immutabile, perché la norma nasce solo dopo che è diventata esperienza, cioè dopo un'interpretazione animata dalla “fantasia”, ma munita del senso della storicità e consapevole del quadro sempre cangiante dei valori e degli interessi in gioco. Non è un caso che nell'ambito di un corso del 2017 presso la Scuola della magistratura su *L'interpretazione nel diritto del lavoro* Grossi abbia tenuto una lezione intitolata *Della interpretazione come invenzione (La riscoperta pos-moderna del ruolo inventivo della interpretazione)*.



In quella lezione egli dichiarava di aver sempre respinto l'antica affermazione di Piero Calamandrei: «I giuristi non possono permettersi il lusso della fantasia», che aveva come sottinteso il sostegno alla argomentazione logico-deduttiva, sillogistica, quale esclusivo canone imperativo per l'interpretazione; a quel respingimento univa l'autocitazione della sua adesiva recensione al «felice volumetto» di Vincenzo Panuccio intitolato *La fantasia nella scienza del diritto* ed edito nel 1984 a Milano dall'editore Giuffrè.

Le immagini (e le citazioni) proposte hanno come punto di riferimento poche pagine risalenti a tempi e occasioni tra loro diversissime e tuttavia caratterizzate da discorsi tanto sinteticamente quanto magistralmente esplicativi del ricostruttivo discorso grossiano. Ai miei occhi esse hanno anche il merito di consentire all'agrarista una facile coniugazione tra le indicazioni generali del metodo adottato dallo storico con l'esplorazione della materia "diritto agrario" nel suo consolidato passato come nel suo difficilmente decifrabile futuro.

Una indicazione autonoma merita, però, da parte mia, l'incontro di Paolo Grossi svoltosi l'8 giugno 2006 con allievi dei dottorati pisani. L'intento era di ripercorrere con lui «le principali tappe del suo itinerario intellettuale e vitale»; l'impressione del momento fu di assistere a un eccellente esperimento culturale e didattico; il risultato, consistente in una serie di risposte a domande di colleghi e dottorandi, con sapienza organizzate da Eugenio Ripepe e Umberto Breccia, fu – credo – veramente significativo nel proporre un ritratto dello studioso e fu consegnato come «fedele trascrizione (...) delle registrazioni effettuate in presa diretta in quel giorno» alla collana degli *Incontri* della *Plus* pisana<sup>12</sup>.

Non è difficile notare che in occasione della scrittura di queste righe mi sono avvalso con larghezza, nelle citazioni, della capacità di Grossi di delineare in poche proposizioni le linee portanti del suo pensiero.

Forti sono le suggestioni dell'*Incontro* che incitano a ulteriori indicazioni. Mi astengo, se non per tre cenni, che ritengo doverosi nel ricordo. Il primo si limita alla riscoperta di una grande attenzione

---

<sup>12</sup> Cfr. nota 2.

verso i giovani in formazione come destinatari preferiti, anzi naturali, delle manifestazioni del pensiero giuridico, in coerenza con l'idea di fondo dell'unità fra ricerca e didattica e con l'opinione secondo la quale «la lezione universitaria è il momento più umile e più alto della conoscenza giuridica». Il secondo cenno riguarda la dichiarazione, più volte ribadita, di non aver mai potuto, anzi di non poter mai esprimere, al termine di un saggio, la professione di una completa soddisfazione. Paolo Grossi si rifà a Calamandrei e dichiara che un orientamento del genere starebbe a indicare «una stasi nella vicenda intellettuale dello scrittore 'soddisfatto'». Ma Paolo era naturalmente insidiato da un destino di insoddisfazione finale compreso nella sua stessa impostazione metodologica: nell'immagine di un *continuum* tra passato presente e futuro non mai uguali sono richiamati i segnali di una scienza giuridica che consiste principalmente nella posizione di domande e di proposte da inserire in una permanente dialettica, senza possibilità di risposte conclusive.

Al terzo cenno devo però dedicare maggiore attenzione, perché ha riguardo verso un momento intrinseco al punto di vista prescelto per il ricordo di Paolo Grossi sulla *Rivista*. In più di un'occasione egli si vanta con orgoglio della mancanza nel proprio sangue di stille di sangue blu: una carenza corrispondente alla discendenza da una «sua» razza contadina che l'ha portato ad amare il diritto agrario. «La terra – dice – ha per me un valore enorme non come vicenda cosmica ma come vicenda storica». Il recupero della “terra” come protagonista, accanto all'uomo, della storia umana avviene proprio con l'elemento coltivazione, con l'opera del contadino. A questa “contadinità”, che significa guardare alla “terra”, cioè alle “radici», Grossi attribuisce il merito di averlo sottratto alle lusinghe dell'“assolutismo giuridico”, cui non è riuscito a resistere il giurista borghese, «o meglio il giurista che nutre sempre dentro di sé quest'animo borghese». A un mio riferimento relativo a uno scritto che mi aveva inviato per la pubblicazione sulla *Rivista* (*Uno storico del diritto in colloquio con Capograssi*) replica con una domanda provvista di implicita risposta: «Come possono essere combinati insieme uno storico del diritto, Capograssi e la *Rivista di diritto agrario*? La combinazione non è forzata, perché un capitolo, che io riterrei centrale all'interno della

mia ricostruzione del pensiero di Capograssi, è che la coltivazione, l'uomo contadino chino sulla terra che zappa, fatica, ci versa sudore, la coltiva, la rende frugifera; insomma la trasfigurazione storica della coltivazione».

In definitiva possiamo dire: Giangastone Bolla ha la capacità geniale di scorgere la necessità di sottrarre la *res rustica* alle regole astratte e generali, negatrici di ogni specificità, proposte dal linguaggio pandettistico, e cerca nel bagaglio giuridico posseduto – certamente non ricco – la possibilità di costruire un «progetto» degno dell'«inventario». Agli occhi di Giuseppe Capograssi, il diritto agrario presentato da Bolla è specchio dell'esperienza, e solo nell'esperienza, nei fatti, nella “natura delle cose” esso esiste, cosicché finisce per risolversi in «un modello naturale alternativo all'artificiosità del positivismo giuridico». Il diritto agrario di cui egli parla resta così «sospeso tra inventario e progetto». Merito di Paolo Grossi è di inserirsi nel confronto tra Bolla e Capograssi con un «partenza dal basso» – espressione della sua “contadinità” – per utilizzare la naturale storicità del diritto agrario e inserirla in una «complessiva visione della storicità del diritto e della sua radicazione nell'esperienza». Propongo questo ritratto esponendo i ritratti e le parole stesse di uno storico del diritto che è stato in grado di cogliere con finezza il collegamento tra l'immagine del diritto agrario predisposta da Bolla e accolta da Capograssi, da un lato, e l'idea del diritto e della sua storicità propria di Paolo Grossi, che si svolge lungo un vero e proprio «filo rosso agraristico»<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> G. CAZZETTA, *L'attrazione del reale. Storicità del diritto nel pensiero di Paolo Grossi*, in questa *Rivista*, *infra*, p. 418.

GIOVANNI CAZZETTA

L'ATTRAZIONE DEL REALE.  
STORICITÀ DEL DIRITTO NEL PENSIERO DI PAOLO GROSSI\*

ABSTRACT

Il saggio intende ricostruire alcuni tratti portanti del pensiero di Paolo Grossi considerando il rapporto tra questi e il diritto agrario, inteso come diritto speciale, “autonomo”, caratterizzato da una sua intrinseca normatività. Grossi utilizza la «naturale storicità del diritto agrario» come una sorta di modello: i tratti riferiti al diritto agrario – effettività, antiformalismo, adesione alla “realtà delle cose” – ci mostrano un diritto impregnato di storicità e, in controluce, ci parlano della teoria del diritto che sostiene gli studi di Grossi, ricerche in cui il dato storico descrittivo è inscindibilmente connesso con quello prescrittivo-valutativo.

*The paper aims to reconstruct some of the main features of Paolo Grossi's thought by considering the relationship between these and agrarian law, understood as a special, “autonomous” law, characterised by its intrinsic normativity. Grossi uses the “natural historicity of agrarian law” as a model of the historicity of law: the elements referred to agrarian law – effectiveness, anti-formalism, adherence to the “reality of things” – show us against the light the theory of law that underpins Grossi's studies, research in which the descriptive historical datum is inseparably connected with the prescriptive-evaluative datum.*

PAROLE CHIAVE: Paolo Grossi – Diritto agrario – Teoria del diritto.

KEYWORDS: Paolo Grossi – Agrarian law – Theory of law.

---

\* Intervento tenuto a Firenze, il 18 novembre 2022, presso l'Accademia dei Georgofili, nell'Incontro “Storia e diritto nell'esperienza dell'Accademia – Ricordo di Paolo Grossi ai Georgofili”.

SOMMARIO: 1. Autonomia del diritto agrario e unitarietà del percorso scientifico di Paolo Grossi. – 2. «Il salvataggio agraristico»: Giangastone Bolla e l'empiria delle cose; Enrico Finzi e l'officina delle cose. – 3. Giuseppe Capograssi e la forza normativa del fatto. – 4. Dal soggetto alle cose: realtà dei contratti agrari altomedievali. – 5. Ancora in colloquio con Capograssi: esperienza giuridica e recupero della storicità del diritto. – 6. Naturalismo e formalismo: «un manifesto programmatico». – 7. Fattualità pos-moderna del diritto agrario. – 8. L'attrazione del reale.

1. In più interventi Paolo Grossi ha tratteggiato genealogia, caratteri identitari e sviluppi del diritto agrario: *la nascita* fonde assieme *riflessione dottrinale e dati dell'esperienza* in contrasto con il troppo semplice diritto del primo Novecento, con le generalità e le astrazioni del diritto civile di impronta pandettistica; *il farsi della specialità, della sua autonomia*, è affermazione di un'identità disciplinare che rinvia alla vita e alla storia di esseri umani in carne ed ossa, a un insieme di valori e bisogni che “dal basso”, movendo da «una fattualità grezza», si protendono sull'intero ordinamento. Nelle pagine di Grossi la ribellione del diritto agrario alla piatta uniformità del diritto comune civilistico evidenzia una scienza giuridica che sa *cogliere* senza infingimenti fatti e valori, *rispecchiare* la pluralità di voci presenti nell'esperienza, *inventire* un diritto sommerso dal monismo statale, dalle semplificazioni e dai riduzionismi legalistici; un diritto espressione della complessità del reale, intriso dalla *naturale effettività* e *fattualità del diritto*<sup>1</sup>.

La vicenda dell'affermarsi dell'autonomia del diritto agrario proposta da Grossi non offre la semplice storia di un percorso disciplinare; ma, fondendo assieme profili descrittivi e prescrittivi, propone una complessiva visione della storicità del diritto e della sua necessaria radicazione nell'esperienza, del suo essere forma dell'esperienza. In un gioco di specchi il progressivo affermarsi del diritto agrario si pone in contrasto con il formalismo legalistico e l'assolutismo della

---

<sup>1</sup> Ho parafrasato i titoli dei principali saggi dedicati da Grossi alla ricostruzione dell'itinerario del diritto agrario: *Il momento storico-giuridico nella elaborazione dottrinale dell'autonomia del diritto agrario*, in questa *Rivista*, 1972, I, p. 35 ss.; *Nascita del diritto agrario come scienza*, ivi, 1977, p. 464 ss.; *Giangastone Bolla e l'autonomia del diritto agrario*, ivi, 1987; *Fattualità del diritto pos-moderno: l'emersione di un diritto “agrario” in Italia*, in *Dir. agroalim.*, 2016, p. 7 ss.

legge, rivela sentieri ingiustamente sepolti nell'affermarsi del diritto moderno, rivendica l'ineliminabile e necessaria presenza – nel cuore della modernità – del diritto extrastatale e contribuisce a dar voce, nella «pos-modernità» al ritorno a un diritto intimamente legato al mutevole e complesso pluralismo sociale, a un diritto da *inventire*, “*oltre la legalità*”, nelle cose, nei valori profondi radicati nell'esperienza<sup>2</sup>. Emergono i temi dominanti del pensiero di Paolo Grossi; un pensiero caratterizzato da una molteplicità di interessi e da un'ampissima produzione scientifica che conserva tuttavia un filo rosso fortemente unitario ruotante attorno a una storicità del diritto che si mostra (che è da scorgere) nel nesso inscindibile tra società e diritto, nella fattualità del diritto e nel ruolo ordinante della scienza giuridica.

Queste pagine sono dedicate al definirsi tra gli anni Cinquanta e Sessanta di un preciso progetto (Grossi parla di «manifesto programmatico di proposta operativa») che ha, sì, a suo centro lo studio delle *situazioni giuridiche reali* e il rapporto tra *il soggetto e le cose*, ma che mostra in controluce il complessivo itinerario di ricerca del maestro fiorentino. Il “manifesto programmatico” degli anni Sessanta è, infatti, molto più di un semplice punto di avvio di una produzione scientifica particolarmente significativa riguardo a *le proprietà* e agli assetti fondiari collettivi<sup>3</sup>, contiene in sé mature scelte di metodo,

---

<sup>2</sup> Cfr. P. GROSSI, *Ritorno al diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2015; ID., *L'invenzione del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2017; ID., *Oltre la legalità*, Laterza, Roma-Bari, 2020.

<sup>3</sup> La realizzazione del “manifesto programmatico” in tema di situazioni reali e proprietà impegnerà Grossi per un trentennio che va dalla monografia del 1962/63 (*Locatio ad longum tempus. Locazione e rapporti reali di godimento nella problematica del diritto comune*, Morano, Napoli, 1963 – un'edizione provvisoria era stata pubblicata l'anno precedente, con lo stesso editore) sino alla raccolta *Il Dominio e le cose. Percezioni medievali e moderne dei diritti reali* (Giuffrè, Milano, 1992). Per altro verso, muovendo sempre dalla prospettiva degli anni Sessanta, si approda a «un altro modo di possedere» (“*Un altro modo di possedere*”. *L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica post-unitaria*, Giuffrè, Milano, 1977) e all'incessante interesse per «il mondo delle terre collettive» (*Il mondo delle terre collettive. Itinerari giuridici tra ieri e domani*, Quodlibet, Macerata, 2019). Il libro del 1977 apre ampie e nuove prospettive di studi. Nella ricostruzione del rapporto uomo/terra Grossi sottolinea «il primato della comunità sul singolo» e «il primato della cosa sul soggetto umano» come caratteri «perfettamente capovolti» rispetto alla proprietà individuale affermatasi nella modernità, prospettando con carica antiformalistica e impianto antiautoritario un riconoscimento e una difesa della “storia vivente” degli «assetto fondiari collettivi». Alla fine degli anni

una complessiva visione del diritto e della storia del diritto; scelte fondanti arricchite nel corso degli anni e sempre tuttavia rimaste coerenti con l'originario programma teso a leggere "nelle cose" la dimensione giuridica.

Un'ultima notazione preliminare. Profondamente unitaria è per Paolo Grossi la relazione tra ricerca e didattica, tra pensiero giuridico e sua istituzionalizzazione: come ha scritto Pietro Costa, «la vocazione istituzionale è iscritta nell'intera attività intellettuale e magistrale di Grossi», nel suo impegno come organizzatore di cultura, come fondatore e per un trentennio direttore del *Centro di Studi*, ora intitolato a suo nome, e dei *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, come giudice costituzionale<sup>4</sup>. La vocazione istituzionale di Grossi si manifestava appieno nella lezione universitaria, intesa come il momento più umile e più alto di *conoscenza giuridica*

---

Settanta *Un altro modo di possedere* trasmetteva «il messaggio forte che il potere non è in grado di esprimere tutto l'ordinamento della convivenza», proponendo un *recupero della storicità e della complessità del diritto*. Cfr. P. GROSSI, *Uno storico del diritto alla ricerca di se stesso*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 81 ss.; pp. 85-86; la citazione è tratta invece dall'intervento di Grossi presente in "Un altro modo di possedere". *Quarant'anni dopo. Atti del Convegno annuale del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista "Guido Cervati"*, Pacini, Pisa, 2017, p. 119. Sempre nel 2017 il *Centro di studi e documentazione su demani civici e le proprietà collettive* di Trento promosse la ristampa del volume, dedicando all'evento la sua XXIII riunione annuale ("Un altro modo di possedere": da elaborazione dottrinale a progetto culturale – Intersezione tra discipline diverse in occasione della ristampa del volume di Paolo Grossi – Trento, 16-17 novembre 2017); a riprova di un interesse per le proprietà collettive mai venuto meno, la ristampa comprende in Appendice alcuni fra gli scritti dedicati da Grossi al tema: "Un altro modo di possedere" rivisitato (2007); *La proprietà collettiva e le sue dimensioni ambientale e sociale* (2008); "Usi civici": una storia vivente (2008); *Gli assetti fondiari collettivi, oggi: poche (ma ferme) conclusioni* (2017).

<sup>4</sup> P. COSTA, *Paolo Grossi: il sapere giuridico come istituzione*, Cerimonia di intitolazione a Paolo Grossi del Centro di studi per la storia del pensiero giuridico moderno – Firenze 21 ottobre 2022 (in corso di stampa). Si cfr. anche G. CAZZETTA, *Unità e pluralità: spazi e tempi del pluralismo giuridico moderno. Cinquant'anni di Quaderni fiorentini*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 50, 2021, p. 1 ss.; P. CAPPELLINI, *I segni dei tempi*, in P. GROSSI, *Trent'anni di pagine introduttive. Quaderni fiorentini 1972-2001*, Giuffrè, Milano, 2009, pp. v-xxvii; ID., *Il diritto in una società che cambia. A colloquio con Orlando Roselli*, il Mulino, Bologna, 2018, pp. 23-25; 40-41; 48-51; ID., *Oltre le storie nazionali: il "Centro di studi per la storia del pensiero giuridico moderno" di Firenze fra passato e presente*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 50, 2021, p. 739 ss.

prodotta nell'*officina dello storico*<sup>5</sup>. Dominate dall'idea di introdurre gli studenti alla comprensione dei valori portanti dell'esperienza giuridica medievale e moderna, le lezioni di Grossi – lezioni che non a caso hanno sempre assunto a filo conduttore *le situazioni reali, il dominio e le cose* – offrivano non un accumulo di dati e di date ma precise linee interpretative riguardo a nodi problematici vivi e vitali, insegnando a comprendere il diritto “nelle cose”<sup>6</sup>.

2. Il confronto con i temi agraristici è avviato già a metà degli anni Cinquanta. Dopo la laurea, compaiono studi storici-canonistici<sup>7</sup> e un'ampia monografia in tema di obbligazioni pecuniarie nel diritto comune<sup>8</sup>, negli stessi anni si ha però una primissima partecipazione di Grossi alla *Rivista di diritto agrario*<sup>9</sup> in corrispondenza con l'avvio – già nel 1955, anno della laurea – di una collaborazione con l'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato (IDAIC) fondato e sostenuto da Giangastone Bolla, Istituto di cui Grossi sarà poi dal 1966 al 1983 Segretario generale. La familiarità con Bolla e con l'ambiente del diritto agrario segna profondamente l'opera del giovane studioso.

Il testo sulle obbligazioni pecuniarie è un ricchissimo lavoro, pieno di intuizioni e approfondimenti<sup>10</sup>, Grossi però non ama par-

<sup>5</sup> Perché – diceva – «la conoscenza, che ogni storico del diritto pone in essere, è (e non può non essere) conoscenza giuridica». *Dialogo con Paolo Grossi*, in Paolo Grossi, a cura di G. Alpa, Laterza, Roma-Bari, 2011, p. 247.

<sup>6</sup> Esemplare in tale senso il dattiloscritto delle *Lezioni di Storia del diritto dell'a.a. 1977-1978*: “*Strumenti interpretativi della esperienza giuridica medievale – Esemplare non venale riservato esclusivamente agli studenti iscritti al corso*” (una sorta di primo canovaccio ciclostilato di quello che poi sarà, nel 1995, *L'ordine giuridico medievale*).

<sup>7</sup> P. GROSSI, *Le abbazie benedettine nell'Alto Medioevo italiano: struttura giuridica, amministrazione e giurisdizione*, Le Monnier, Firenze, 1957; ID., *Unanimitas. Alle origini del concetto di persona giuridica nel diritto canonico*, in *Annali di storia del diritto*, II, 1958, p. 229 ss.

<sup>8</sup> P. GROSSI, *Ricerche sulle obbligazioni pecuniarie nel diritto comune*, Giuffrè, Milano, 1960.

<sup>9</sup> Alle due recensioni comparse nel volume XXXVII (1958), si aggiunge nel volume XXXVIII (1959) lo scritto *Il diritto agrario come fenomeno storico nell'opera di Roger Grand*.

<sup>10</sup> P. GROSSI, *Ricerche sulle obbligazioni pecuniarie nel diritto comune*, cit. Si pensi, ad esempio, accanto al doveroso fitto confronto con l'opera di Tullio Ascarelli, in particolare con il volume del 1928, *La moneta: considerazioni di diritto privato*, all'affiorare di temi e dialoghi che poi ritorneranno nell'opera dello studioso maturo: già nelle prime



ticolarmente quel suo studio, ritenendolo solido ma convenzionale, lontano dalla ricerca di una nuova prospettiva metodologica che aveva avviato in quegli anni sospinto da un crescente «sentimento di disagio» nei confronti della cultura giuridica accademica caratterizzata, a suo avviso, da rigido positivismo e formalismo<sup>11</sup>. In questo contesto la riflessione agraristica si contraddistingueva per talune «scelte coraggiose» che avevano il merito di svincolare il diritto dal soffocante abbraccio con lo Stato e di ricondurlo alla concretezza dell'esperienza; scelte che agli occhi del giovane storico del diritto parevano offrire «un salvataggio culturale»<sup>12</sup>.

A partire dalla fondazione della *Rivista di diritto agrario*, nel 1922, Bolla aveva rivendicato con forza la concretizzazione esperienziale della dimensione giuridica, ponendo in rilievo la necessità di cogliere – al di là delle astratte simmetrie del diritto civile – la tipicità dell'agricoltura e della produzione agraria, l'autonomia del diritto legato alle esigenze produttive della terra, al «problema della terra» e alle sue necessità. Nella sua *Rivista* Bolla insiste instancabilmente sulle caratteristiche peculiari dell'agricoltura e della produzione agraria: le categorie del diritto agrario rivendicano autonomia perché «dotate di speciali attitudini e mentalità»; perché l'attività agricola rappresenta «un inconfondibile 'modo di vita' che si esprime nello

---

note emerge il richiamo al “Diritto dei privati”, agli “ordinamenti privati” (considerati sulla scia di Widar Cesarini Sforza, Salvatore Romano), alla “Estrastatualità del diritto civile”, 1951, di Filippo Vassalli («pregevolissimo contributo», «acute e meditate parole» riguardo alla libertà e alla estrastatualità del diritto privato, sempre conservata nei secoli del diritto comune ma poi perdute con l'affermarsi degli Stati nazionali e le codificazioni), alle considerazioni sul diritto consuetudinario (letto anche attraverso N. BOBBIO, *La consuetudine come fatto normativo*, 1942, e la voce *Consuetudine* di Santi Romano presente nei *Frammenti di un dizionario giuridico*, 1947). Ivi, p. 2 ss.; p. 109 ss. A tutti questi autori Grossi dedicherà poi approfonditi studi. Qui mi limito a segnalare soltanto *Il disagio di un “legislatore”* (Filippo Vassalli e le aporie dell'assolutismo giuridico), in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 26, 1997, pp. 377-405, poi in Id., *Assolutismo giuridico e diritto privato*, Milano, 1998, pp. 293-321, e in Id., *Nobiltà del diritto. Profili di giuristi*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 415-444.

<sup>11</sup> Una cultura giuridica in cui gli storici del diritto, oscillando tra erudizione e astrazione, «non giungevano a realizzarsi né come storici, né come giuristi»: *Dialogo con Paolo Grossi*, cit., p. 246. Sul punto cfr. anche P. GROSSI, *Uno storico del diritto alla ricerca di se stesso*, cit., p. 13 ss.

<sup>12</sup> P. GROSSI, *Il mondo delle terre collettive*, cit., p. 55.

spirito di chi lo vive con caratteri affatto diversi da quelli del mondo industriale urbano»; perché la terra – come il mare e il commercio – ha creato rapporti e istituti tradizionali che hanno forgiato «ceti di persone caratteristiche e ben *diverse nello spirito e nell'anima*»<sup>13</sup>.

Prestando attenzione ai profili etico-sociali delle istituzioni studiate, Bolla poneva in evidenza lo specifico statuto giuridico del fondo come istituto tipico di una realtà agraria espressione della «natura delle cose», dell'inestricabile intreccio tra situazioni di fatto e situazioni di diritto, tra fenomeni organizzativi economico-sociali e ordinamenti giuridici<sup>14</sup>: inevitabile in quest'approccio la considerazione delle fondazione storiche, antropologiche, etnologiche del diritto agrario e la valorizzazione della fattualità della dimensione consuetudinaria, iscritta nelle cose, frutto di storia e costumanze e non già fabbricazione artificiosa<sup>15</sup>.

Nel diritto agrario di Bolla, nella sua fattualità volta a rivendicare una sua autonomia rispetto al dispotismo del 'soggetto sovrano', in quel diritto «plasmato sulla empiria delle cose», Grossi intravedeva il tentativo di dar voce a un diritto affrancato dalla legislazione (piatta uniforme livellatrice assolutistica) del monismo ottocentesco: nelle pagine di Bolla ad assumere rilievo erano le cose, era la cosa che finalmente cessava di essere considerata «mera ombra dei poteri del soggetto sovrano» ed emergeva al ruolo di «realtà condizionante che reca in sé regole autonome primordiali ordinate alla sua *utilitas*, cioè alla essenza economica della cosa stessa»<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> G. BOLLA, *Agricoltura*, in *Nuovo digesto italiano*, 1937, vol. I, poi in Id., *Scritti di diritto agrario*, Giuffrè, Milano, 1963, p. 361 ss.; ma si cfr., in tal senso, anche *L'ordinamento giuridico dell'agricoltura e le sue nuove esigenze sistematiche* (1933), ivi, p. 221 ss.; *Il problema giuridico della terra* (1954), p. 681 ss. Sul percorso della *Rivista di diritto agrario*, si cfr. ora il volume (a cura di Marco Goldoni e altri) allegato al fascicolo 4-2021: *Cento anni di vita della Rivista di diritto agrario. Una breve antologia per riflettere sul futuro*.

<sup>14</sup> Cfr. E. ROMAGNOLI, *Giangastone Bolla, la sua opera, la sua Rivista*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, I, p. 1 ss., in particolare, p. 19.

<sup>15</sup> P. GROSSI, *Il mondo delle terre collettive*, cit., pp. 39 e 42, con specifico riferimento alla «raccolta nazionale delle consuetudini agrarie» organizzata nel 1924 da Bolla in seno all'Accademia dei Georgofili.

<sup>16</sup> Così nelle pagine dedicate a *Giangastone Bolla e l'autonomia del diritto agrario*, in P. GROSSI, *Stile fiorentino. Gli studi giuridici nella Firenze italiana. 1859-1950*, Giuf-

Un'attenzione alle cose che emergeva chiarissima dalle pagine di Enrico Finzi – pagine lette nel Primo Congresso Nazionale di Diritto Agrario, tenutosi presso l'Accademia economico-agraria dei Georgofili – che invitavano a mettere a fuoco la disciplina della produzione per fissare un assetto giuridico coerente tra forme giuridiche ed esperienza<sup>17</sup>. Grossi – che ebbe l'illustre privatista tra i suoi docenti – tornerà più volte a porre in rilievo «la rivoluzione copernicana di Finzi», l'affermazione della primazia del bene sul soggetto proprietario raggiunta valorizzando le specificità e le peculiarità di indole economica della cosa intesa nel suo momento produttivo; una cosa apprezzata, così come fanno Bolla e i gius-agraristi, in quanto *res frugifera*<sup>18</sup>. Consapevole dei mutamenti “pos-moderni” in atto nel Novecento, Finzi «osserva la cosa nelle sue intrinseche valenze» e capovolge l'individualismo di Bernhard Windscheid che non aveva avuto esitazioni «nell'espungere la cosa al di fuori della cittadella murata del diritto formale». Nelle pagine di Finzi – continua Grossi – «l'individuo proprietario non monopolizza più l'interesse dell'osservatore, che ora si estende anche alla cosa, alla cosa produttiva e alla sua utilizzazione, alla cosa còlta nel suo carattere di bene; l'angolo di osservazione è disceso, parte dalla cosa, perché – ormai – ciò che sta a cuore è l'utilità della cosa, che funge da limite ai poteri del proprietario e da fonte per lui di precisi doveri»<sup>19</sup>.

3. Nel dibattito agraristico dei primi anni Cinquanta, in fermo supporto alla posizione “naturalistica” di Bolla, interviene un denso

---

frè, Milano, 1986, pp. 216-221; poi pubblicate con il titolo *Giangastone Bolla e la cultura giuridica italiana del Novecento*, in *Nobiltà del diritto*, I, cit., p. 13 ss. Cfr. anche ID., *I domini collettivi come realtà complessa nei rapporti con il diritto statale*, in *Riv. dir. agr.*, 1977, I, p. 261 ss.

<sup>17</sup> E. FINZI, *Diritto di proprietà e disciplina della produzione*, in *Atti del Primo Congresso Nazionale di Diritto Agrario*, tip. M. Ricci, Firenze, 1935.

<sup>18</sup> P. GROSSI, *Un giurista solitario: Enrico Finzi* (1987), in *Nobiltà del diritto*, I, p. 19 ss., in particolare p. 34 ss. e 41 ss.; ID., *Enrico Finzi: un innovatore solitario, Introduzione a E. FINZI, “L'officina delle cose”. Scritto minori*, a cura di P. Grossi, Giuffrè, Milano, 2013; poi in ID., *Nobiltà del diritto. Profili di giuristi*, II, Giuffrè, Milano, 2014, p. 241 ss. in particolare 261 ss.

<sup>19</sup> P. GROSSI, *I beni: itinerari fra “moderno” e “pos-moderno”*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, LXVI (2012), pp. 1059-1085.

e raffinato saggio di Giuseppe Capograssi offerto per il trentesimo anno di vita della *Rivista di diritto agrario*<sup>20</sup>. Proteso a leggere il diritto come espressione della *vita vissuta nell'esperienza*, Capograssi è affascinato dal continuo rinvio al mondo dei fatti prospettato da un diritto che «non può essere studiato senza che sia studiata l'esperienza diretta e concreta nella quale e dalla quale nasce»<sup>21</sup>. Agli occhi di Capograssi il diritto agrario è specchio dell'esperienza, può essere inteso solo nell'esperienza, esiste nei fatti, nella natura delle cose. *Il fatto, i fatti, i fatti normativi, il mondo dei fatti, le cose, la natura delle cose*: è su questo terreno che l'incontro tra il Capograssi che indaga nel secondo dopoguerra lo «stato di necessità» in cui si sono messe «le cose sociali» e la riflessione gius-agraristica appare inevitabile<sup>22</sup>.

Il saggio si inserisce appieno nella crisi di certezza del secondo dopoguerra: la tensione a “inventariare i fatti”, a fare “una raccolta dei fatti” per comprendere la «grandiosa trasformazione che il sistema del diritto va subendo» propone – in sintonia con istanze fattuali presenti nelle pagine di Bolla – un impietoso ritratto della sconfitta dell'ordine dello Stato e del positivismo giuridico e dell'affermarsi, nel mondo dei fatti, nell'ordine delle cose, di nuovi valori fondanti: la crisi – scrive Capograssi – offre «quasi automaticamente, al di fuori di ogni consapevolezza e intenzione, uno spostamento di valori», la primazia dei soggetti cede il passo alle cose, si è costretti a «scoprire e riscoprire la vitale importanza delle cose, dei beni, delle forze produttive, dei processi. (...) Al posto delle persone subentrano le cose»<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Lo scritto *Agricoltura, diritto, proprietà* compare nella *Riv. dir. agr.*, XXXI, 2, 1952, pp. 246-79 [testo cui si fa qui riferimento] e, contemporaneamente, nel volume *Il trentennio della Rivista di diritto agrario 1922-1951* (Coppini, Firenze, 1953); negli anni successivi è pubblicato nelle *Opere di Giuseppe Capograssi*, Giuffrè, Milano, 1959, vol. V, pp. 269-310; infine è presente, assieme agli scritti dell'ultimo periodo di Capograssi, in *Incertezze sull'individuo* (con introduzione di S. Cotta), Giuffrè, Milano, 1969, pp. 43-81.

<sup>21</sup> G. CAPOGRASSI, *Agricoltura, diritto, proprietà*, cit., p. 271.

<sup>22</sup> Sia consentito rinviare sul punto a G. CAZZETTA, *Natura delle cose e superbia del legislatore. Giuseppe Capograssi e il diritto agrario italiano di metà Novecento*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, I, p. 3 ss.

<sup>23</sup> G. CAPOGRASSI, *Agricoltura, diritto, proprietà*, cit., p. 271.

Il diritto agrario disegnato da Capograssi rinvia al nuovo ordine fattuale, a valori oggettivamente iscritti “nei processi”, intrinseci alle relazioni tra il soggetto e la comunità, tra i soggetti e la terra; un ordine che è «opera della vita», modello naturale alternativo all’artificialità del positivismo giuridico e alle astrazioni care agli «addottrinati»<sup>24</sup>. Sospeso tra inventario e progetto, il diritto agrario di Capograssi ha a suo fondamento l’unico ed essenziale principio-guida offerto dalla normatività del fatto, dalla imperiosa necessità di adeguare il diritto alla «legge interna al fatto (...) per ritrovarci dentro il processo concreto della vita, [... la] realtà perentoria di cui il fatto è la espressione e l’incarnazione»<sup>25</sup>.

L’unione tra il singolo e la terra emerge entro uno scenario pre-moderno, eroico e a tratti idealizzato, le pagine di Capograssi riescono, tuttavia, a mettere a fuoco i temi più scottanti presenti nel dibattito giuridico di metà Novecento, segnalando e valorizzando in particolare la tendenza di «ridurre al minimo le posizioni di diritto senza fondamento di attività e di effettività». Le scelte erano precise e incidenti nel vivo delle discussioni gius-agraristiche degli anni Cinquanta: l’accurato richiamo a *concretezza, attività, fattualità, effettività* sosteneva la preminenza dell’imprenditorialità rispetto all’astratta titolarità del fondo, valorizzava la considerazione oggettiva del rapporto immediato con la terra, la centralità del lavoro come «via della salvezza»<sup>26</sup>, la tendenza a “realizzare” i rapporti obbligatori privilegiando le cose.

Le pagine del filosofo abruzzese furono accolte dai giusagraristi «con un sentimento di orgoglio»<sup>27</sup>, come la conferma della bontà

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 274. Sulla «polemica contro gli addottrinati» nel pensiero di Capograssi, si veda G. ZACCARIA, *Esperienza giuridica, dialettica e storia in Giuseppe Capograssi*, Cedam, Padova, 1976, p. 41 ss.

<sup>25</sup> G. CAPOGRASSI, *Agricoltura, diritto, proprietà*, cit., p. 273.

<sup>26</sup> Con riferimento al concetto di lavoro in Capograssi si cfr. G. ACOCELLA, *Attualità di Giuseppe Capograssi. Una filosofia politica per i tempi nuovi*, Mimesis, Milano-Udine, 2021, in particolare p. 73 ss.

<sup>27</sup> È lo stesso Grossi a darne testimonianza: «Chi sta tenendo questa *lectio*, collaboratore di Bolla a Firenze a mezzo degli anni Cinquanta del secolo scorso, ricorda ancora il sentimento di orgoglio per avere finalmente un testo autorevole da opporre alla continua ostentata sufficienza dei civilisti italiani, un testo – per di più – nel segno della

di un percorso in atto, un invito a insistere sulla nuda realtà delle cose, sulla fattualità delle situazioni soggettive comprese nella storicità dell'esperienza. Pur valorizzando nelle dispute sull'autonomia del diritto agrario principalmente una delle posizioni in campo (la posizione «naturalistica» e autonomistica di Bolla)<sup>28</sup>, il richiamo ai fatti e alla natura delle cose giocato in aperto contrasto (o indirizzato alla ricerca di un equilibrio) con il diritto astratto, con il diritto come «mera espressione» di norme positive, offriva l'immagine di un diritto in bilico tra passato e avvenire, tra formalismo e forza normativa dei fatti, tra pluralità delle fonti di stampo consuetudinario e rilevanza delle legge scritta.

L'impatto di «Agricoltura, diritto, proprietà» nel dibattito giuridico fu ampio e non formale. È sufficiente scorrere gli Atti del Terzo congresso di diritto agrario del 1952 per rendersene conto: il richiamo alle «pagine di vera poesia» di Capograssi campeggia nel discorso di Carnelutti; dà l'avvio – con un richiamo alla «concretezza» e alla necessità di considerare la «questione della proprietà per riportarla e ricollocarla alla situazione generale della realtà contemporanea» – alla nota relazione di Salvatore Pugliatti su «La proprietà e le proprietà»; impregna il discorso di Bolla sui caratteri «oggettivi e tipici» della proprietà fondiaria e sull'esigenza di «riconduurre il diritto alla realtà» in consonanza con quanto richiesto dalle costituzioni novecentesche ritornate finalmente, in contrasto con l'atomismo e il volontarismo ottocentesco, a considerare la proprietà «come situazione di ordine oggettivo sovrastante l'arbitrio individuale»; gioca un

---

più alta speculazione filosofico giuridica». P. GROSSI, *Uno storico del diritto in colloquio con Capograssi*, in *Riv. intern. di Filosofia del diritto*, LXXXIII, 2006 e in *Riv. dir. agr.*, 2006, I e ora in ID., *Nobiltà del diritto*, I, cit., p. 641 ss.

<sup>28</sup> Il titolo del paragrafo finale del saggio di Ageo Arcangeli su *Il diritto agrario e la sua autonomia* (in *Riv. dir. agr.*, 1928, I, p. 6 ss.) era così intitolato: «La pretesa autonomia delle varie branche del diritto privato; esagerazione e pericoli di questa tendenza. Il diritto agrario non ha una vera autonomia». Sul dibattito si cfr. M. GIORGIANNI, *Il diritto agrario tra il passato e l'avvenire*, in *Riv. dir. agr.*, 1964, I, p. 22 ss.; E. ROMAGNOLI, *Giangastone Bolla, la sua opera, la sua Rivista*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, I, p. 1 ss.; N. IRTI, *Le due scuole di diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1975, I, p. 3 ss.; A. JANNARELLI, *La cultura agraristica tra codificazione e Costituzione (1935-1952)*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 28, I, 1999, p. 631 ss.

ruolo relevantissimo nella pagine di Fulvio Maroi che, contro l'approccio normativista di Kelsen, esamina le fonti del diritto agrario alla luce degli approcci realistici, dell'indispensabile necessità di considerare la realtà di un ordinamento giuridico che «trova il suo più naturale crisma nella forza normativa dei fatti e nella stessa natura delle cose»<sup>29</sup>. Il filosofo di Sulmona – si ripete – è riuscito a cogliere i segni del tempo, la complessiva unitarietà del «movimento sociale odierno» che si manifesta nell'esigere certezze e stabilità per il lavoro, per l'impiego delle energie lavorative: Capograssi – scrive Enrico Bassanelli – considera con favore l'imprenditorialità, guarda l'agire di chi fissa «un immediato rapporto con la cosa», facendo così rivivere una prospettiva che nel medioevo era propria dell'istituto germanico della *gewere* e delle interpretazioni dei maestri del diritto comune volte ad apprezzare la gravidanza normativa del rapporto immediato e diretto con la terra e a riconoscere al lavoro il diritto a godere della ricchezza creata. La tendenza evolutiva «preannunciata con acuta intuizione dal Finzi» può essere, con Capograssi, riferita alla natura delle cose: «sempre» quando la proprietà è scissa dall'impresa, l'ordinamento guarda con favore chi, organizzando la produzione, produce ricchezza e non chi ha l'astratto diritto di proprietà («la forza evolutiva è sempre quella racchiusa nella situazione di fatto potenziata dalla gestione di produzione, ed oggi dal lavoro dell'imprenditore»); «oggi» questo movimento evolutivo mostra la «disintegrazione della proprietà», «la nascita di diritti nuovi e diversi, concorrenti con la proprietà quasi nominale del concedente»<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> *Atti del terzo congresso nazionale di diritto agrario (Palermo 19-23 ottobre 1952)*, a cura di S. Orlando Cascio, Giuffrè, Milano, 1954. Nel testo ho fatto riferimento agli interventi ivi contenuti di F. CARNELUTTI, *La via della salvezza*, pp. 25-41: p. 28; S. PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà con riguardo particolare alla proprietà terriera*, pp. 46-210: pp. 47-48; G. BOLLA, *Della proprietà fondiaria agraria come situazione oggettiva e come istituzione tipica*, pp. 241-261; F. MAROI, *Il diritto agrario e le sue fonti*, pp. 329-341: pp. 334 e 337. Alle pagine di Capograssi, alla valorizzazione dell'effettività del «lavoro che sulla terra si svolge», fa anche riferimento lo scritto di F. SANTORO PASSARELLI, *Proprietà e lavoro in agricoltura*, pp. 911-924 (relazione questa inserita negli *Atti*, ma estranea al Convegno palermitano, era stata tenuta infatti nel novembre del 1952 a Roma nell'ambito del quarto Convegno dell'Unione dei Giuristi cattolici).

<sup>30</sup> E. BASSANELLI, *Struttura e funzioni del contratto agrario*, in *Atti del terzo congresso nazionale di diritto agrario*, cit., p. 785 ss.: pp. 789-791. La naturale evoluzione

Un anno dopo, nel primo Convegno internazionale di diritto agrario, organizzato a Firenze da Bolla, è ancora Bassanelli a insistere sulla forza evolutiva racchiusa nelle situazioni di fatto e sulla necessità di cogliere «il diritto vivente contro il diritto astratto risultante dalle fonti». La concreta situazione di fatto è «la lima oscura che assottiglia e rende più fragile il legame tra il proprietario e il fondo»: «la proprietà formale è totalmente garantita solo quando è sorretta dal lavoro, principio prossimo all'altro che il lavoro vince la proprietà inerte»<sup>31</sup>.

L'unione con la terra, la fattualità, la radicazione del diritto nell'esperienza, connotano il diritto agrario in senso anti-legalistico (appare irriducibile alla legge, impossibile da trasformare ricorrendo a interventi legislativi estranei al naturale processo di affermazione dell'esperienza, distante dalla «vita vera e vissuta») e anti-individualistico (la valorizzazione della «mano di ognuno nell'opera comune» è un altro filo conduttore di *Agricoltura, diritto, proprietà*<sup>32</sup>).

Le suggestioni offerte del saggio di Capograssi sono particolarmente rilevanti nel “programma-manifesto” di Grossi del 1967. Per illustrare il capovolgimento «rapporto uomo-cose» nell'alto medioevo, il superamento del «monologo dell'uomo sulla cosa» a favore di «un dialogo», per cui «la cosa viene quasi animisticamente intesa parte di quel dialogo, legata al soggetto da un vincolo intenso di natura simbiotica», Grossi richiama le parole conclusive dello «splendido saggio di Capograssi»<sup>33</sup>. La rappresentazione capograssiana di

---

delle situazioni di fatto, della «realità della cose» è utilizzata per contrastare la riforma dei contratti agrari attraverso «una legge uguagliatrice» presuntuosamente volta a «rinchiude[re] in uno schema rigido di norme le forze mobili ed elastiche della vita» (ivi, pp. 794-796).

<sup>31</sup> E. BASSANELLI, *Il lavoro come fonte della proprietà della terra*, in *Atti del primo Convegno internazionale di diritto agrario* (Firenze, 28 marzo-2 aprile 1954), vol. II, Giuffrè, Milano, 1954, p. 599 ss.: p. 614.

<sup>32</sup> Sia consentito rinviare ancora sul punto a G. CAZZETTA, *Natura delle cose e superbia del legislatore. Giuseppe Capograssi e il diritto agrario italiano di metà Novecento*.

<sup>33</sup> «Vengono a mente le parole conclusive dello splendido saggio di Capograssi: “Le cose, dalla scienza trattate come oggetti da scomporre, bombardare e demolire, sono qui riconosciute come esseri viventi e salvaguardate nella loro vita integrale. L'uomo che ha più che mai la tendenza di rinchiudersi nel suo piccolo mondo umano, di assorbirsi nelle diatribe tragiche e infantili della sua storia, ha qui il modo di mettersi



un presente caratterizzato dallo «spostamento di attenzione dell'ordinamento dal soggetto alle cose», dalla «crisi dell'individuo», dalla «disindividualizzazione» di fronte alla catastrofe, si presenta perfetta per la comprensione, per la conoscenza storica, delle *situazioni reali nell'esperienza giuridica medioevale*<sup>34</sup>.

Proprio in relazione alla nozione di esperienza giuridica il colloquio di Grossi con Capograssi – complice l'amicizia con due allievi del filosofo di Sulmona, Pietro Piovani e Antonio Villani – si era nel corso degli anni Sessanta infittito, contribuendo a delineare in modo compiuto il “progetto” della fine degli anni Sessanta.

4. Il percorso di studi “agraristici” di Grossi si apre nel 1962/1963 con il volume *Locatio ad longum tempus*, facendo seguito a uno scritto del 1959 sul diritto agrario come fenomeno storico nell'opera di Roger Grand<sup>35</sup>. La monografia – che ha il preciso obiettivo di mostrare come il contratto agrario medioevale “si realizzi”, diventi cioè espressione di un rapporto obbligatorio che si trasforma in situazione reale – offre un angolo visuale privilegiato per osservare una costruzione giuridica scaturita dalle esigenze di fondo della struttura economico-sociale, volta a privilegiare la fattualità del godimento del fondo, il “contatto” di lungo periodo tra la terra e il soggetto che la lavora.

La relazione tenuta nell'aprile del 1965 a Spoleto si muove nella stessa direzione: nella crisi del mondo antico, nel vuoto politico, nell'assenza di un centro in grado di porsi come potere sovrano, il particolarismo dei contratti agrari altomedievali rivela una tensione

---

veramente a contatto vitale col mondo dell'essere, con la vita autonoma di quella parte così nostra della creazione che è la terra, di scoprire che non è solo, che per vivere gli sono necessari gli aiuti di tutte le cose, di sentirsi e di mostrarsi fraterno con tutte le cose”». P. GROSSI, *Naturalismo e formalismo nella sistematica medioevale delle situazioni reali* (in *Jus*, 1967), ora in *Id.*, *Il dominio e le cose. Percezioni medioevali e moderne dei diritti reali*, Giuffrè, Milano, 1992, p. 22 ss.: p. 48.

<sup>34</sup> P. GROSSI, *Le situazioni reali nell'esperienza giuridica medioevale*, Cedam, Padova 1968, pp. 53-54.

<sup>35</sup> P. GROSSI, *Il diritto agrario come fenomeno storico nell'opera di Roger Grand*, cit., p. 459 ss.; pagine queste che insistono sull'agricoltura come espressione di una realtà ordinata e complessa, caratterizzata da un legame particolarissimo tra il soggetto e la terra, un legame che manifesta esigenze specifiche, irriducibili ad una piatta uniformità normativa.

verso l'unità che è espressione di costanti economiche, sociali, culturali, emergenti "dal basso" e protese a tradursi in una rinnovata coscienza e in strumentario giuridico adeguato al nuovo mondo<sup>36</sup>. La contrattualistica agraria si presenta come «un terreno di verifica dell'*unitarietà e tipicità* della esperienza giuridica altomedievale», un macrocosmo caratterizzato dallo sfaldamento delle concezioni e costruzioni giuridiche romanistiche e da una «sopravalutazione delle situazioni di fatto». A incidere infatti sul tessuto degli istituti e dei rapporti sociali è la concretezza dei rapporti di godimento, è il fatto detenzione, il lavoro (il lavoro inteso come «forza che si inserisce nel grembo della terra rendendola fruttifera», come «energia primordiale»), il contatto immediato e diretto con la cosa<sup>37</sup>.

L'uso della dizione «esperienza giuridica altomedievale» lascia intravedere il momento genetico, la messa a fuoco di caratteri essenziali che segneranno il medioevo come esperienza unitaria, insuscetibile di scissione interna al di là della distinzione tra alto e basso medioevo, e dell'affermarsi del Rinascimento giuridico<sup>38</sup>. La lente dei contratti agrari consente di cogliere una dimensione giuridica plasmata sulla realtà economica, intrisa di fattualità, connotata da «una concezione grezzamente naturalistica» sempre più posta unire in un nuovo clima generale il mondo, la mentalità, dei romani e dei germani<sup>39</sup>. Nel nuovo ordine il primato dell'oggettivo «offusca» il carattere contrattuale dei rapporti e fa acquisire «autonomia» al «problema giuridico della terra», forgiando strumenti tecnici «coerenti con le

---

<sup>36</sup> P. GROSSI, *Problematica strutturale dei contratti agrari nella esperienza giuridica dell'alto medioevo italiano*, in *Settimana di studio del Centro italiano di studi sull'alto medioevo - XIII: Agricoltura e mondo rurale in Occidente nell'alto medioevo - Spoleto, 22-28 aprile 1965*, Spoleto, 1966, p. 487 ss.: pp. 490-492.

<sup>37</sup> Ivi, pp. 498-499.

<sup>38</sup> Un tema questo della complessiva unitarietà dell'esperienza giuridica medievale su cui Grossi insisterà poi ampiamente in scritti successivi, si veda *L'ordine giuridico medievale*, Laterza, Roma-Bari, 1995, p. 130 ss.

<sup>39</sup> P. GROSSI, *Problematica strutturale dei contratti agrari*, cit., pp. 499-501. Riguardo alla «esperienza giuridica nuova» si vedano le precisazioni fatte da Grossi durante la *Discussione* sulla sua relazione (ivi, p. 585 ss.) con particolare riferimento al superamento del formalismo dei romani e al «fatto-lavoro», da intendere come «energia primordiale» e non «in modo antistorico e grottesco» come espressione di socialità in senso moderno.

situazioni economiche ed agronomiche»<sup>40</sup>. Il carattere miglioratizio, la lunga durata, l'energia lavoro spesa sul fondo in un rapporto di godimento immediato e diretto con la terra, con la *res*, deformano gli istituti giuridici in un progressivo processo di «'realizzazione' del contratto agrario» che si pone come segno tangibile dello spiegarsi dei tratti tipici della nuova esperienza, dell'affermarsi della «sua forza normativa sul piano dell'ordine giuridico»; un ordine in cui ciò che è effettivo, ciò che è capace di tradursi in fatto, si impone sull'astratta validità offerta da schemi formali precostituiti e rigidi<sup>41</sup>.

Ad arricchire la prospettiva, a renderla più complessa e consapevole ai fini di una compiuta storicizzazione, interviene un serrato confronto con l'antropologia e l'etnologia<sup>42</sup>; un confronto che, con particolare riferimento alla mentalità della società primitiva e allo «schema della partecipazione» di Lucien Lévy Bruhl, si tradurrà nel «corso» del 1968 in una compiuta sistematizzazione. Le ricadute nella dimensione giuridica sono relevantissime: il soggetto caratterizzato da «mentalità primitiva» soccombe di fronte a un mondo fenomenico su cui è incapace di riflettere in modo autonomo, *dipende dalle cose, contempla le cose, partecipa alle cose* che gli offrono certezze<sup>43</sup>; la fuoriuscita della cosa «dall'ombra innominata cui era costretta» valorizza la posizione dei soggetti che la «partecipano», che la lavorano, la vivono, avendo con essa – avendo con la terra – un contatto immediato e diretto<sup>44</sup>. Primitivismo e naturalismo esaltano la realtà

<sup>40</sup> Ivi, p. 507.

<sup>41</sup> Ivi, pp. 510-514. Cfr. anche ivi, pp. 527-528. Riguardo al principio di effettività si richiamano «le pagine illuminanti» di Pietro Piovani (*Il significato del principio di effettività*, Milano, 1953). Sul pensiero di Piovani si cfr. G. CACCIATORE, *Giuseppe Capograssi e Pietro Piovani. Riflessioni sull'opera di due maestri*, Liguori, Napoli, 2020, p. 51 ss.

<sup>42</sup> Convinzione metodologica, questa, che resta costante. Si cfr. P. GROSSI, *Il dominio e le cose*, cit., p. 13: «Nessuna porzione di esperienza giuridica più dei diritti reali ha bisogno – per essere compresa appieno e, quindi, appieno storicizzata – di pescare in dimensioni che stanno al di là del diritto, e che il giurista ivi impegnato, senza per nulla abdicare al suo mestiere e all'armamentario del suo mestiere, deve rendere più complessa la sua visione e la sua consapevolezza».

<sup>43</sup> P. GROSSI, *Le situazioni reali nell'esperienza giuridica medievale*, cit., p. 43 ss.

<sup>44</sup> Ivi, pp. 93-94. Sul «dialogo» di Grossi con Lévy Bruhl, si veda l'importante studio di Francesco Saverio Nisio, *Lucien Lévy Bruhl. Filosofia, scienze sociali, giustizia*, Giuffrè, Milano, 2019, in particolare pp. 317-328.

estriore come una forza vitale e condizionante dell'ordinamento; un ordinamento che assume a «nucleo di gravitazione» «la cosa come realtà assorbente e determinante; la cosa come vera dimensione dei più pressanti problemi sociali»<sup>45</sup>; «il 'diritto' dei soggetti diviene nient'altro che una semplice deduzione del 'diritto' della terra»<sup>46</sup>.

5. Per Capograssi, filosofo dell'esperienza, del diritto come fatto di vita vissuta, l'approdo alla concretezza del diritto agrario, «dove l'azione concreta degli uomini si esalta nel concreto dell'operare quotidiano», era «inevitabile»<sup>47</sup>: la terra, i fatti rendevano tangibile la normatività delle cose, il volto valoriale dell'esperienza. Grossi giunge ad assumere l'esperienza giuridica come chiave privilegiata di lettura, forte delle consapevolezze acquisite grazie al “salvataggio agraristico”, alla visione di un diritto attento alla preminenza dell'imprenditorialità e dell'effettività, al rapporto giuridico specifico e privilegiato dei soggetti con la terra. Il colloquio di Grossi con Capograssi si inffittisce a seguito del rapporto di colleganza e amicizia intessuto con due allievi del filosofo di Sulmona, Pietro Piovani e Antonio Villani. Il confronto con la nozione di “esperienza giuridica” diviene più serrato. Oltre il vincolo – ancora indiscusso all'inizio degli anni Sessanta – di un legame indissolubile tra diritto e Stato, oltre la visione di una dimensione giuridica immiserita a «mera ombra dello Stato», la nozione di esperienza giuridica offriva un quadro compiuto per restituire il diritto alla storia e alla sua naturale complessità<sup>48</sup>.

Il «sintagma in cui è sinteticamente racchiuso il messaggio essenziale di Capograssi» offriva lo strumento adeguato per un rifiuto delle mitologie della modernità e un recupero della storicità del diritto: «Esperienza giuridica significa *rifiuto delle astrattezze* così care alla

<sup>45</sup> P. GROSSI, *Le situazioni reali nell'esperienza giuridica medievale*, cit., p. 78 ss.

<sup>46</sup> Ivi, p. 87.

<sup>47</sup> P. GROSSI, *Uno storico del diritto in colloquio con Capograssi*, cit., p. 641 ss.

<sup>48</sup> «Mi saziava intellettualmente l'assillante richiamo di Capograssi al diritto come dimensione della vita, a una esperienza giuridica dove lo Stato non poteva non fare la sua parte, ma dove era in gioco tutto il complesso di forze agenti nel magma sociale. La pianissima riflessione capograssiana mi parve un salvataggio per sottrarre il diritto all'abbraccio troppo costringente dello Stato e per recuperarlo a un orizzonte più vasto e ad esso più connaturale». *Dialogo con Paolo Grossi*, cit., p. 249.

tradizione romanistica, *rifiuto del formalismo* quale abusato rifugio per occultare tradimenti e ingiustizie verso la società e particolarmente verso i soggetti socialmente più deboli, *rifiuto del positivismo giuridico* che aveva trovato in un principio di legalità parossisticamente inteso il proprio indiscutibile mitologico fondamento. Agli occhi dello storico tutto ciò assume anche il relevantissimo significato di un *recupero del diritto nella sua storicità*, dimensione d'una civiltà, salvataggio d'una civiltà perché la ordina, e ordinandola le consente di esprimersi compiutamente. La ordina – aggiungiamo – senza le violenze, le forzature, le artificiosità, le credenze mitologiche troppo spesso prefabbricate nei palazzi del potere»<sup>49</sup>.

La riconduzione del diritto all'esperienza, alla vita quotidiana, al modo effettivo di vivere, pensare, sentire il diritto, fa emergere la dimensione "reale" "carnale" del diritto, una dimensione impossibile da scorgere stando ad astrazioni e ad algide geometrie: «l'esperienza giuridica, se esperienza vuole essere, non può che essere storia, e tutto vi è intriso di storicità»<sup>50</sup>.

Per Grossi proteso negli anni Sessanta a definire il suo programma, non si trattava però di far propria la nozione di «esperienza giuridica» soltanto per cogliere il diritto (il diritto «come dimensione della vita, connotato da una sua intima carnalità»), ma anche di fissare appieno nella complessità dell'esperienza il volto autonomo del giuridico, il ruolo e le funzioni dei giuristi e della scienza giuridica: «è, infatti, soprattutto grazie alla scienza che l'esperienza giuridica può raggiungere il risultato dell'autonomia impedendo il mescolarsi confuso con il mondo morale e con il mondo economico»<sup>51</sup>. La scienza giuridica (il pensiero giuridico) è in grado di affermare una sua autonomia: il diritto è – in Grossi, come in Capograssi – dimensione della vita sociale che non scompare nella complessità dell'esperienza, che non si esaurisce in «un pulviscolo di regole» ma attinge dalla società valori e, sostenuto dalla forza ordinante della scienza

---

<sup>49</sup> P. GROSSI, *Uno storico del diritto in colloquio con Capograssi*, cit., p. 653. I corsivi sono aggiunti.

<sup>50</sup> P. GROSSI, *Giuseppe Capograssi (1889-1956)*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, il Mulino, Bologna, 2013, ora in ID., *Nobiltà del diritto*, II, cit., p. 300.

<sup>51</sup> Ivi, p. 299.

giuridica, offre un contributo essenziale a dar forma a un ordine, a una civiltà: «il giuridico non è soltanto un meccanismo organizzativo della realtà; ma è pensato, costruito, a un livello meno immiserente; è anzi espressivo non già della quotidianità ma di radici profonde, essendo legato ai valori essenziali d'una società; è insomma esso stesso civiltà vivente d'una comunità storica»<sup>52</sup>.

Il riferimento al diritto come intima espressione della vita sociale, come complesso di valori interessi bisogni di cui è gremita l'esperienza giuridica, come tessuto ordinante della vita quotidiana e come espressione di radici profonde caratterizza l'intera opera di Paolo Grossi. Aderire allo «schema mentale dell'esperienza giuridica» – scrive nella programmatica pagina introduttiva a *Le situazioni reali nell'esperienza giuridica medievale* (1968) – significa per lo storico sottrarsi a legalismi e formalismi, «disincagliare» il diritto dal potere, coglierlo oltre la semplice dimensione del comando e della norma e recuperarlo alla sua storicità.

6. La prolusione fiorentina del 4 aprile 1967 al corso di Diritto comune è un «manifesto programmatico di proposta operativa» sostenuto da solidi riferimenti culturali, da una matura visione del rapporto tra il soggetto e le cose, un rapporto impossibile da ridurre a un modello uniforme e artificioso, e da una consapevole visione del diritto, del ruolo della scienza giuridica e della funzione della storia del diritto.

Movendo dalla lezione di Pugliatti su *La proprietà e le proprietà*<sup>53</sup>, *Naturalismo e formalismo nella sistematica medievale delle situazioni reali* propone un programma di scomposizione della monolitica mitizzata immagine della proprietà come diritto di godere e disporre nella maniera più assoluta: «al di sotto di quel plurale si nasconde tutto un modo di valutare il problema del rapporto tra uomo e cose, e di risolverlo; si cela tutto un singolare assetto fondiario e un sistema

---

<sup>52</sup> P. GROSSI, *Pensiero giuridico (Appunti per una voce enciclopedica)*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XVII (1988), p. 263 ss.: pp. 263-264.

<sup>53</sup> Cfr. S. PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà, con particolare riguardo alla proprietà terriera*, in *Atti del terzo congresso nazionale di diritto agrario*, cit., p. 46 ss.

concettuale su quello elaborato. Quel plurale sta cioè a significare un atteggiamento e delle scelte assolutamente consapevoli e precisati: sono appunto le scelte dell'esperienza giuridica del diritto comune, entro la quale il problema della proprietà è profondamente sofferto e trova sistemazioni d'una peculiarità inconfondibile»<sup>54</sup>.

Per cogliere i tratti tipici, peculiari, di quel mondo, «per comprendere appieno il processo mentale e le conclusioni dei giuriconsulti medievali» si tratta di sottrarsi ai condizionamenti del positivismo legalista, alle formali distinzioni tra fatto e diritto, alla visione di un diritto che si risolve tutto in norme autoritative, per guardare «la natura delle cose sociali ed economiche», «la realtà mobile e permeabile dal flusso senza fine dei fatti»<sup>55</sup>.

La visione naturalistica, la dinamica dei fatti, la dimensione della effettività rappresentano il materiale che infrange le forme delle categorie concettuali romanistiche e aggrega l'intera esperienza attorno al nuovo principio propulsivo interno dell'ordinamento, «un principio unico ma determinante: la normatività del fatto»<sup>56</sup>. Un principio questo conservato nel diritto comune «con un autentico atto di coraggio» da parte dei dottori che costruiscono il sistema delle situazioni reali fondandosi sulla «visione effettualistica», operando così la rivoluzionaria «traduzione nel campo dei rapporti tra soggetti e cose di una impostazione anti-volontaristica dell'ordinamento in genere, di una riscoperta del reale come valore autonomo, di una affrancazione del reale dalla tirannia del soggetto»<sup>57</sup>. Un profilo questo che la dottrina di diritto comune riesce a “imporre” nelle sue fonti, capovolgendole per conseguire l'emersione di un valore ad esse ignoto: «chiamiamolo il reale, l'obiettivo, la cosa, il fatto, con termini che, ai nostri fini, suonano tutti sinonimi»<sup>58</sup>. L'unitarietà dell'espe-

---

<sup>54</sup> P. GROSSI, *Naturalismo e formalismo nella sistematica medievale delle situazioni reali*, cit., p. 22.

<sup>55</sup> Ivi, p. 25.

<sup>56</sup> «Il fatto cioè diviene diritto non già per una appropriazione dello Stato, che muta quel mero fatto rudimentale e limitato in valore, quanto per un suo divenire effettivo, ossia per un processo spontaneo ed autonomo» (ivi, p. 43).

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> Ivi, p. 46.

rienza giuridica è segnata dall'emersione del reale a valore autonomo e determinante: l'officina della prassi altomedievale e la dottrina culturalmente affinata di diritto comune manifestano, in sostanziale continuità, il carattere autentico del diritto medievale e la sua compiuta alterità rispetto al diritto moderno.

La "proposta operativa" guarda allo studio delle situazioni reali, ma il progetto è ben più ambizioso come dimostra "il corso" del 1968, *Le situazioni reali nell'esperienza giuridica medioevale*, che enuncia il programma che accompagnerà Grossi per il suo intero itinerario scientifico, costantemente volto a interpretare il diritto «più come esperienza che come norma», «più come organizzazione che come legge», ricercando una piena comprensione storica e, al tempo stesso, prospettando un salvifico recupero del diritto alla dimensione della storicità e della complessità, proponendo accorati e pressanti inviti ad abbandonare visioni unilaterali, limitate, rigide, mitologiche, per ritrovare la realtà del diritto nella scansione naturale dell'esperienza sociale nel suo continuo divenire.

La chiusura della *Prefazione* del corso destinato agli studenti – firmata "Citille in Chianti, 8 settembre 1968" – propone un'idea di storicizzazione «che è un contatto con la vita stessa del diritto che scorre senza censure al livello dell'esperienza» e sostiene una chiara visione del ruolo del giurista e della funzione culturale dello storico del diritto: «Dietro certe affermazioni contro il formalismo giuridico, che abbiamo sentito echeggiare insistentemente nell'ambito delle recenti e spesso puntuali proteste studentesche, non si poteva non raccogliere e accogliere un richiamo a concepire l'ordinamento più come esperienza che come norma, il diritto più come organizzazione che come legge. Guardare alla dimensione storica è ritrovare la realtà del diritto quale scansione naturale dell'esperienza sociale nel suo continuo divenire, è il solo modo per superare il paraocchi positivistico che offre di quella realtà una visione unilaterale, oltremodo limitata e ingiustamente rigida. Oggi, la funzione del giurista è infatti sempre meno esegesi di una lettera legislativa e verifica d'un equilibrio assolutamente statico, ma sempre più interpretazione d'una coscienza sociale e percezione d'un equilibrio dinamicamente orientato. La storicità del diritto sarà per il giurista l'unica certezza salda,



proprio perché la società avverte di non poter più correre il rischio grave d'uno iato fra diritto e coscienza sociale, fra diritto e cultura»<sup>59</sup>.

7. Fuoriesce dagli obiettivi di queste pagine seguire il percorso di attuazione, di trasformazione del progetto in azione; può essere utile, tuttavia, dedicare un ultimo cenno al nesso tra la visione del diritto agrario e l'idea del diritto e della storicità del diritto di Paolo Grossi.

La critica al distacco tra società e diritto, all'assolutismo giuridico, al giuspositivismo statalista e alla legalità legale, al normativismo, assume nel corso degli anni la fattualità e l'effettività del diritto a modello prescrittivo: il diritto è da *invenire* nelle cose, da *recuperare* alla sua intrinseca naturale storicità, da concretizzare – nella «*esperienza giuridica* pos-moderna» – in un pluralismo concreto, in una tangibile «coerenza fra forme giuridiche e sostanza sociale»<sup>60</sup>.

Colpisce in uno studio del 2016, *Fattualità del diritto pos-moderno: l'emersione di un diritto "agrario" in Italia*, il riferimento a Giangastone Bolla come «giurista pos-moderno». Grossi non manca certo di rilevare limiti e approssimazioni presenti nel pensiero del giusagrarista fiorentino<sup>61</sup>, tuttavia non esita a considerarlo per «alcune sue fertili intuizioni», «un vero giurista pos-moderno». A renderlo tale è la «lotta per l'autonomia», la sua richiesta di affrancamento del diritto agrario dalle categorie civilistiche; la considerazione di soggetti concreti (oltre le astrazioni del soggetto unico di diritto), l'apprezzamento della naturale radicazione del diritto nell'esperienza e nelle

---

<sup>59</sup> P. GROSSI, *Le situazioni reali nell'esperienza giuridica medievale*, cit., p. VIII. Non è qui difficile intravedere il progetto che qualche anno dopo, nel 1971/72, avrebbe dato vita ai *Quaderni fiorentini*.

<sup>60</sup> P. GROSSI, *Il diritto civile in Italia fra moderno e posmoderno (dal monismo legalistico al pluralismo giuridico)*, Giuffrè, Milano, 2021; ID., *Sull'esperienza giuridica pos-moderna*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 47 (2018), p. 329 ss.: p. 333.

<sup>61</sup> «Nelle pagine di bolliane le pecche sono parecchie e visibili; le fondazioni filologiche sono scarse e gli apparati di fonti e di letteratura risultano spesso insoddisfacenti; (...) non manca qualche stonata venatura georgica, mentre sono da respingere alcune proposizioni eccessivamente filo-romanistiche in consonanza con il clima "imperiale" del Regime». P. GROSSI, *Fattualità del diritto pos-moderno: l'emersione di un diritto "agrario" in Italia*, cit., p. 19.

cose, capace di prospettare, oltre la piatta superficie del paesaggio giuridico generale e astratto dei “moderni”, «un paesaggio giuridico agrario connotato di diversità, di particolarismo, di specialità»<sup>62</sup>.

La fattualità del diritto pos-moderno si rispecchia nella vocazione del diritto agrario «a prendersi carico delle cose nella loro diversità strutturale», «a prendersi carico di tutte le creature carnali coinvolte nel mondo agrario», a prestare attenzioni alle fonti extrastatali e ad essere espressione di pluralismo giuridico, a leggere i segni dei tempi, a rappresentare la storicità del diritto<sup>63</sup>.

Un filo rosso “agraristico” lega l’intera opera del maestro fiorentino. Un filo ben sotteso anche alle pagine dedicate da Grossi alla Costituzione repubblicana “attenta alle cose”; una costituzione il cui lascito fondamentale è l’aver saputo cogliere – lontano dalle astrazioni delle “Carte dei diritti” – i valori presenti alla radice della società, il pluralismo giuridico iscritto nelle cose: i Costituenti seppero *riconoscere le cose*, «non vollero creare alcunché, ma leggere nel sostrato valoriale della nuova realtà democratica italiana, facendo prevalentemente un’opera di *conoscenza*»<sup>64</sup>. La dimensione fattuale del diritto e il pluralismo delle fonti del diritto sono nelle pagine sempre più ricche dedicate da Grossi al tema del diritto nella «pos-moderni-

---

<sup>62</sup> «Appariva a lui innaturale ridurre la cosa a mero oggetto passivo di volontà potestative umane, (...) mentre tutto, intorno, gli parlava di qualità produttive, diversissime a seconda che si trattasse di un terreno di pianura, di collina, di montagna, di campi pascoli boschi stagni. L’avvocato Bolla – il georgofilo, il docente in una Facoltà di Agraria, il fautore convinto di un credito *agrarario*, aveva (...) occhi idonei a cogliere spessori diversi dove, da parte dei “moderni”, si voleva soltanto appiattare e uniformare». P. GROSSI, *Fattualità del diritto pos-moderno: l’emersione di un diritto “agrarario” in Italia*, cit., pp. 20-21; 23-24.

<sup>63</sup> Un profilo questo che, secondo Grossi, continua a caratterizzare le trasformazioni del diritto agrario, il suo estendersi al diritto alimentare e al diritto dell’ambiente: «I gius-agraristi, alieni da dogmatiche insensate, questo solo hanno fatto: hanno letto i segni dei tempi», trasformando la disciplina con attenzione «a una visione più complessa, pluri-lineare del bene/valore *terra*, visione che non cancella quella tradizionale ma la integra e la arricchisce [...considerando] non solo la terra come *res frugifera* ma anche (e, forse soprattutto) la terra quale garanzia (se rispettata nelle sue intrinseche armonie) di sopravvivenza per l’umanità intera». P. GROSSI, *Fattualità del diritto pos-moderno: l’emersione di un diritto “agrarario” in Italia*, cit., p. 27.

<sup>64</sup> P. GROSSI, *Il mondo delle terre collettive. Itinerari giuridici tra ieri e domani*, cit., p. 94.

tà» realtà da riconoscere e obiettivo da raggiungere da parte di una scienza giuridica protesa a ordinare, a costruire, a inventire *il reale*<sup>65</sup>.

8. Volendo trovare un punto nodale della visione del diritto, della dimensione giuridica indagata e proposta da Grossi, parlerei, piegando e forse falsando il significato del titolo del decimo capitolo del *Corso* del '68, di «attrazione del reale». *Attrazione del reale* è capacità di ascolto e lettura delle cose, vicinanza al mondo delle cose, attenzione alla specificità del territorio, alla terra; è capacità della scienza giuridica, investita da un compito ordinante, di *comprendere le cose*, di *prendersi cura delle cose*. Un compito questo assunto da Paolo Grossi a costante guida del suo itinerario scientifico e del suo sguardo sulla vita. «Ho avuto il privilegio – scrive nella Nota introduttiva a *Il dominio e le cose* con riferimento alla sua amata campagna chiantigiana – di sentir parlare le cose, questa mirabile entità produttiva che è la terra con le sue regole primordiali scritte efficacemente nel suo grembo. Almeno per chi sappia e voglia leggerle».

I ragionamenti di Grossi tendono, anche nelle specificazioni, a mettere in luce l'unitarietà e la compattezza nel tempo del prodotto proveniente dal laboratorio complesso e ricco di molteplici banchi di lavoro, di Falzea. Due le costanti. La prima è questa: il diritto ha una funzione ordinante in cui il linguaggio assume un non abdicabile significato culturale destinato a soddisfare l'esigenza di fondazioni epistemologiche sicure per la stessa costruzione giuridica: quest'ultima non può rinunciare «a vincolare indissolubilmente la superficie dei concetti alle radici dei valori, legittimando quelli in questi». Emerge così la seconda costante dell'intera opera di Falzea: l'esigenza di tradurre i profili meramente concettuali nel linguaggio proprio

---

<sup>65</sup> «La Costituzione, con il suo proporsi un pluralismo sociale e un corrispondente pluralismo giuridico, con il suo proporsi essa stessa quale interpretazione/invenzione, esige una visione pluralistica delle cosiddette fonti, con la precisazione necessaria che queste sono tutte accomunate da un riscoperto carattere inventivo. Legislatore, giurisprudenza, scienza, prassi sono tutti coinvolti in un'opera di costruzione, una costruzione che non dovrà mai smentire quel carattere». P. GROSSI, *Della interpretazione come invenzione (la riscoperta pos-moderna del ruolo inventivo della interpretazione)*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 47, 2018, p. 9 ss.

delle categorie pratiche fondamentali riflettenti appunto interessi e valori». Questa diventa la frase esplicativa del pensiero di Falzea: bisogna «trasporre il problema dell'ordine dei concetti all'ordine degli interessi». E lo storico del diritto annota: «si tratta di trasposizione, non di opposizione». E ancora: l'attenzione ai fatti conduce Angelo Falzea «a registrare tutta la varia e articolatissima realtà vitale e cercare di trasportarla», in tutta la sua varietà e in tutto il suo dinamismo storico, «entro i confini del diritto». Egli non teme il mutamento; ma la «coscienza del mutamento», di fronte a un divenire corrugato «da una discontinuità troppo profonda», è costretta a cercare il salvataggio «nella storia come garanzia della non-interruzione di un *continuum* vitale». A me sembra che in questo modo il giurista cui pensa Falzea abbia tratti caratteristici ben noti al lettore degli scritti di Paolo Grossi: «il giurista come personaggio con una funzione centrale, attiva e impegnativa, giacché è lui il garante delle mura della cittadella e, nel tempo stesso, il custode degli accessi al mondo esterno, il manovratore dei meccanismi di apertura verso i fatti: la scienza giuridica con una sua posizione anche dommatica, ma sempre aliena dai dommatismi». In un disegno delineato con tratti così chiari emerge l'evidente consonanza culturale di fondo tra “omaggiato” e “omaggiante” e si spiega anche come siano tralasciate eventuali dissonanze, che pure ci sono: si pensi al tentativo

ANTONIO JANNARELLI

**“BENI COLLETTIVI” E “BENI COMUNI”  
NEL PENSIERO DI GROSSI: BREVI RIFLESSIONI**

ABSTRACT

Il breve saggio intende ripercorrere la riflessione di Grossi in materia di beni collettivi. Avviatasi con le indagini sull’esperienza giuridica medioevale in materia di proprietà e approfondita nella prospettiva del diritto moderno dalla sua famosa monografia su “un altro modo di possedere”, l’indagine di Grossi sui beni collettivi ha avviato e rinnovato la riflessione sui beni e sulla pluralità degli statuti proprietari nonché sulla rivisitazione della distinzione tra proprietà pubblica e proprietà privata che, assai di recente, ha portato anche nel nostro Paese alle ricerche sui “beni collettivi”.

*The short essay intends to retrace Grossi’s reflections on the subject of common land and collective goods. Launched with investigations into medieval legal experience in the field of property and deepened in the perspective of modern law from his famous monograph on “un altro modo di possedere”, Grossi’s investigation on common land initiated and renewed reflection on property and on the plurality of proprietary statutes as well as on the revisiting of the distinction between public property and private property which, very recently, has also led to research on “collective goods” in our country.*

PAROLE CHIAVE: Grossi – Beni collettivi – Proprietà.

KEYWORDS: Grossi – *Collective Goods* – *Property*.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Dalle situazioni reali nel medioevo e le successive vicende del modello proprietario alla indagine sulle proprietà collettive. – 3. L'indagine critica sulle proprietà collettive nella monografia del 1977. La riscoperta dei “domini collettivi” e la rilettura della distinzione tra proprietà pubblica e proprietà privata. – 4. La riflessione di Grossi sui “beni collettivi” e la nuova frontiera dei “beni comuni”: vantaggi e limiti di un approccio funzionale alla disciplina dei beni

1. Una riflessione in ordine al contributo di Paolo Grossi sulla riscoperta tematica dei beni collettivi e sulla più recente diffusa attenzione per i beni comuni non può non partire, a nostro avviso, dal rilievo che l'indagine sui rapporti economici aventi ad oggetto l'utilizzazione della terra e sulle forme di appartenenza ha rappresentato in tutto il suo percorso scientifico, a partire dalla sua riflessione quale storico del diritto medioevale.

Tali indagini, intraprese nella stagione di avvio della sua vita di giurista, hanno permesso a Paolo Grossi non solo di cogliere, nell'esperienza giuridica medioevale, l'articolata presenza nei rapporti tra i privati di forme diverse di appartenenza e di godimento con specifico riferimento alla terra, assunta allora quale fonte primaria di prodotti essenziali per la stessa sopravvivenza alimentare dei produttori, prima ancora che fonte di guadagni per loro stessi o per i proprietari dei terreni. Nelle sue concrete manifestazioni, siffatta esperienza giuridica ha, altresì, rivelato all'acuta riflessione di Grossi e in piena sintonia con la sensibilità e l'umanità che lo ha sempre contraddistinto, l'originaria irriducibile forza propulsiva del diritto nel dare ordine, partendo dal basso, alle esigenze concrete della vita sociale<sup>1</sup>, in assenza, in quella specifica stagione storica, contraddistinta da una significativa omogeneità valoriale offerta dal cristianesimo, tanto di un disegno, sia pure non artificioso, posto in essere da un onnipotente ed occhiuto legislatore, quanto, nella base sociale, di rapporti tra i

---

<sup>1</sup> Di qui, la sostanziale convinta e coerente convergenza teorica di Grossi (ribadita nel libretto, *Oltre la legalità*, Roma-Bari, 2020, p. 19 ss.) con la visione ordinamentale del diritto prospettata da Santi Romano e con la natura extra-statuale dello stesso, sostenuta da Vassalli, e, viceversa, la sua avversione per le posizioni positivistiche ed utilitaristiche, a partire da quelle di Bentham, come riassunte da HART, *Bentham and the de-mystification of law*, in 36 *Modern Law. Rev.*, 1973, p. 7) secondo le quali «law is something men add to the world, not find with in».

privati strutturati e, al tempo stesso, confliggenti in termini di poteri economici, a prescindere dall’articolazione verticale che presentava la struttura sociale medioevale basata su distinti *status*.

La formazione originaria dello studioso Grossi si è andata forgiando nel corso della scoperta di quella singolare stagione storica, propria del Medioevo, in cui la regolamentazione giuridica dei rapporti agrari tra i privati e le forme dell’appartenenza della terra, al cuore della vita economica di quella società, si inscrivevano in una realtà sociale che, alla sua base, pur all’interno di barriere legate agli *status*, sfuggiva nelle manifestazioni negoziali relative alla terra da imposizioni legislative consapevolmente calate dall’alto e, al contempo, poteva avvalersi, a fronte delle sue concrete esigenze, del supporto di pratici del diritto e di giuristi a loro volta non condizionati da una costrittiva visione sistemica del diritto, ma aperti alle istanze provenienti dalla realtà.

La gestione in termini giuridici di quei rapporti economici avvenuti ad oggetto l’utilizzo delle terre, grazie alla mediazione offerta dai cc.dd. “pratici del diritto” e metabolizzata dai “dottori”, lungi dal rispondere all’applicazione meccanica di regole precostituite, nonché ad un compiuto corrispondente univoco sistema concettuale, interveniva tutta all’interno della stessa dinamica sociale. Più precisamente, mediante la traduzione in termini giuridici, sotto forma di una “invenzione”<sup>2</sup>, promossa da pratici e da dottori, di soluzioni concrete, riflettenti, di volta in volta, l’esigenza di offrire condivise quanto equilibrate risposte regolative aderenti da un lato ai bisogni

---

<sup>2</sup> Non a caso il termine è tornato negli ultimi contributi di GROSSI, *L’invenzione del diritto*, Roma-Bari, 2017, nel rimarcare la stagione nuova che nell’età post-moderna si è aperta, questa volta a favore del protagonismo della giurisprudenza, al fine di far fronte, alla luce della crisi della statualità, alle istanze di giustizia che provengono da una società plurietica. Lettura, questa di Grossi, condivisa oggi da parte autorevole della dottrina civilistica (e si v. per tutti LIPARI, *Elogio della giustizia*, Bologna, 2021) ma che, a nostro avviso, non si rivela adeguata a gestire i complessi conflitti di interessi e di valori presenti nella attuale stagione a fronte della natura di massa dei problemi emergenti che richiedono pur sempre una mediazione democratica – che solo il legislatore può assicurare pur con tutti i limiti che sono sotto gli occhi di tutti- nonché soluzioni omogenee, non certo affidate ad interventi puntiformi, isolati e rapsodici dei giudici (in questi termini, si v. da ultimo le osservazioni di CAPONI, *Specialismo e politica nella scienza giuridica*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2022, p. 351 ss.

dei soggetti privati coinvolti, dall'altro alle necessità della terra, oggetto di siffatti rapporti: necessità considerate naturali, ossia oggettive, in quanto legate, a loro volta, al rispetto dei ritmi produttivi di quel bene materiale indispensabile per la vita umana, nel breve e nel lungo periodo.

L'incontro dello studioso con l'articolato e suggestivo mondo sociale del medioevo ha svolto, a nostro avviso, un ruolo strutturante nella complessiva visione del diritto cui Grossi è rimasto fedele in tutta la sua vita di studioso. Ciò a partire, fondamentale, dalla precoce forte convinzione circa l'insopprimibile fonte sociale e, al tempo stesso, inevitabilmente plurale dell'esperienza giuridica, come tale articolata e sempre cangiante nella dinamica storica e, dunque, pur sempre in grado di sopravvivere e di riproporsi, a dispetto delle semplificazioni, mistificazioni e mortificazioni che possono intervenire nel corso della storia, nonché delle pretese assolutistiche di un potere, ora politico ora soltanto egemone nella realtà economica, mirante a soffocare le fonti sociali della giuridicità: ossia quella sempre dotata, in ragione di tali fonti, tanto di effettività quanto di ragionevolezza, perché fortemente radicata nella realtà sociale, anzi costitutiva, al tempo stesso, di questa ultima e nella quale umanità e mondo esterno si condizionano reciprocamente<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> È da questa profonda convinzione che discendono:

a) la critica costante di Grossi per il positivismo legislativo, in termini di assolutismo giuridico, alla base «della pur ammirevole sistemazione sette-ottocentesca delle fonti», in quanto implicante «una perdita – o almeno una grossa attenuazione – dei suoi legami con la società, e la conseguente ulteriore perdita della spontaneità del meccanismo produttivo ormai formalizzatissimo e privo di quella continuità osmotica coi fatti socio-economici che è vitale salvataggio di ogni ordine giuridico» (così GROSSI, *Pagina introduttiva (ancora sulle fonti del diritto)*, in *Quaderni fiorentini* 2000, p. 4);

b) il coinvolgimento in questo giudizio critico anche delle Carte dei diritti individuali (ID., *Le molte vite del Giacobinismo giuridico (ovvero: la «Carta di Nizza», il progetto di «Costituzione Europea», e le insoddisfazioni di uno storico del diritto)*, in *Jus*, 2003, p. 405 ss.);

c) la piena valorizzazione delle Costituzioni del Novecento, in particolare per via del carattere aperto della Costituzione italiana del 1948 (si v. ID., *Costituzionalismi tra 'moderno' e 'pos-moderno'. Tre lezioni suor-orsoliane*, Napoli, 2019);

d) una apertura di credito per la globalizzazione quale nuovo momento storico fondato sul recupero della pluralità delle fonti del diritto conseguente alla crisi della statualità, in vista della formazione dal basso, ossia con il contributo delle società, di



L'angolo di osservazione adottato da Grossi nel ripercorrere l'esperienza giuridica medievale attraverso l'indagine sulla disciplina dei rapporti agrari e le forme dell'appartenenza delle terre, sin dagli esordi della sua lunga vita di ricerca storico-giuridica, ha, in definitiva, rafforzato in lui la consapevolezza della concreta storicità del diritto, e dunque, della relatività di tutte le sue articolate manifestazioni, da collocarsi pur sempre nelle coordinate spazio temporali e culturali di singole irripetibili stagioni; al tempo stesso, ha contribuito a considerare, nei medesimi termini relativizzanti, le stesse elaborazioni culturali emerse di volta in volta nel pensiero giuridico.

Di qui la convinzione che le categorie giuridiche, in definitiva, vivono anche esse nella storia e, dunque, si presentano pur sempre relative, nella misura in cui non solo non sono in grado di racchiudere la totalità della vita ma, al tempo stesso, non possono certo valere per sempre, se non al prezzo di tradursi in paraocchi deformanti o strumenti mitologici, destinati a travisare la cangiante realtà, magari ponendosi così, in maniera consapevole o inconsapevole, anche al servizio di altri fini.

La ricerca storica di Grossi, giurista a tutto tondo, non solo si è potuta svolgere al riparo dal rischio di seguire e assecondare astratte concettualizzazioni metastoriche, ma, sulla scorta della forte suggestione in ordine all'irriducibile fondamento sociale del diritto, si è rivelata oltremodo pronta, con lucida costanza, non esente dal suscitare considerazioni anche fortemente polemiche ed aspre<sup>4</sup>, a denunciare e a respingere le mitizzazioni cariche di ideologia che di quelle concettualizzazioni inevitabilmente si nutrono e che, di conseguenza, rischiano di accecare gli interpreti.

Non può, d'altro canto, trascurarsi che l'avvio della riflessione di Grossi è intervenuta nel momento storico in cui la matura riflessione

---

un ordine giuridico «che si distenda[e] ben al di là e più in profondo dei confini della statualità» (ID, *Pagina introduttiva* cit., p. 7).

<sup>4</sup> Sulle posizioni critiche di Grossi nei confronti della stagione delle codificazioni ottocentesche riassunte nell'utilizzo provocatorio dell'espressione «assolutismo giuridico» si v. infatti le riserve espresse da PETRONIO, *Il futuro ha un cuore antico. Considerazioni sul codice di procedura civile del 1806*, Introduzione a *I codici napoleonici*, Milano, 2000; per una replica implicita alle stesse, si v. GROSSI, *Pagina introduttiva*, cit., p. 3.

giuridica emersa nella modernità da un lato prendeva sempre di più le distanze dalla mitizzazione del diritto romano che la pandettistica tedesca aveva promosso nel costruire un sistema di diritto privato all'insegna di un individualismo radicale – salvo poi quest'ultimo a tornare alla ribalta con nuova lena nell'età neoliberale alla fine del secolo scorso; dall'altro era fortemente condizionata dal positivismo legislativo che affidava al solo Stato sovrano, anche nella sua versione interventistica in economia, propria del welfarismo novecentesco, il tendenziale monopolio della produzione normativa, quale strumento di governo di società sempre più complesse, con la conseguenza di imporre, nelle sue estreme manifestazioni, il silenzio ai giuristi, quali specifici auscultatori ed interpreti delle dinamiche sociali, così come essi, in avvio della secolarizzazione dello Stato, avevano, a loro volta, tacitato i teologi<sup>5</sup>.

L'indagine di Grossi, incentrata sulla società medioevale e, in particolare, sulle vicende giuridiche relative all'utilizzo produttivo delle terre, offriva allo storico un panorama di indagine, legato ad un

---

<sup>5</sup> Si riprende qui l'icastica formula utilizzata da C. SCHMITT, *Ex captivitate salus. Esperienze degli anni 1945-47*, Milano, 1987, per segnare il percorso che ha portato nel processo di secolarizzazione emerso nell'esperienza europea dal primato assoluto dei valori al centro della metafisica teologica a quello dei valori fissati dalla politica nello Stato laico proprio della matura modernità. Nella lettura del processo di passaggio dal medioevo all'età moderna, Grossi ha guardato essenzialmente al punto di arrivo, formalizzato nel monopolio statale nella produzione del diritto, sì da denunciare più volte la presenza "ingombrante" dello Stato e sostenere che «l'espropriazione totale – che delle produzioni del diritto, si è compiuta negli ultimi duecento anni a favore del legislatore e a scapito di altre forze vive e storicamente protagoniste come dottrina e giurisprudenza – ha provocato (...) un impoverimento indubbio»: così GROSSI, *Ancora sull'assolutismo giuridico*, in ID., *Assolutismo giuridico e diritto privato*, Milano, 1998, p. 9. Non può negarsi, a nostro avviso, che la sua severa analisi abbia posto sotto traccia le ragioni che hanno portato al sorgere degli Stati moderni. A tacer d'altro, si pensi alla conflittualità religiosa, certamente meno avvertita nel Paese della Controriforma, e, viceversa, drammaticamente sofferta negli altri Paesi europei e foriera di lunghe guerre in Europa. Essa, emersa a seguito della crisi dell'ordine metafisico presente e cementante la società medioevale ed esplosa con la nascita del protestantesimo, ha contribuito fortemente alla nascita degli Stati moderni (e si v. per tutti BÖCKENFÖRDE, *La formazione dello Stato come processo di secolarizzazione*, Brescia, 2006) quali strumenti per neutralizzare conflitti emersi nel tessuto sociale, e per garantire, mediante leggi scritte, le libertà civili, a partire da quella religiosa, e, fondamentale, il principio di uguaglianza (sia pure formale) tra tutti i cittadini, ossia quel principio che, rispetto al precedente passato storico europeo, resta tuttora rivoluzionario, proprio per la sua controfattualità.

secolare percorso in cui l’esperienza giuridica, nel partire dal basso, dalle concrete esigenze sociali, forgiava articolate risposte adeguate ai bisogni allora emergenti, affidandosi all’intervento di operatori giuridici. Costoro, pur avvalendosi del materiale e del lessico proveniente dalla tradizione romanistica, non se ne facevano condizionare, ma lo curvavano e lo adattavano alle concrete esigenze del tempo, per cui nella realtà medioevale, secondo Grossi, «il diritto è al centro della società, permeante di sé tutto l’universo sapienziale e strutturale in grazia d’un indiscusso primato epistemologico»<sup>6</sup>. Agli occhi di Grossi, la scienza giuridica, progressivamente emersa in quel periodo, si rivela come «scienza incarnata, si disegna – prima ancora che sulle pagine libresche – sulla pelle di uomini in carne ed ossa e su un concreto paesaggio sociale ed economico»; sempre a suo dire, la «sapienza erudita» dei giuristi – che è pur vivissima – «non si riduce ad astratta disquisizione, ma è costantemente sorretta da una tensione a incarnarsi, a diventare regola di vita quotidiana»<sup>7</sup>.

Valutazione questa, a ben vedere, che nel percorso di vita scientifica di Grossi avrebbe continuato sempre ad alimentare, quale stella polare, la sua personale visione circa la funzione nobile ed ideale dei giuristi, al di là delle contingenze storiche che nel corso dei secoli hanno registrato sempre il rapporto dialettico tra diritto e legislazione, con itinerari ed anche esiti diversi in riferimento da un lato al sorgere e all’avvento maturo degli Stati sovrani, salvo le novità dovute al costituzionalismo del Novecento, dall’altro al più recente fenomeno della globalizzazione, tuttora in cammino pur tra tante fratture e contraddizioni che ha aperto le porte al diritto post-moderno<sup>8</sup>.

2. L’esito di quella prima indagine storica, su cui Grossi tornerà più volte nel corso dei suoi decenni di studioso, rivelò, fondamentale, che nel diritto intermedio, al di là della continuità del linguag-

---

<sup>6</sup> Così GROSSI, *Le categorie della cultura medievale*, in *Quaderni fiorentini*, 1984, p. 765.

<sup>7</sup> Così GROSSI, *La categoria del dominio utile e gli homines novi del quadrivio cinquecentesco*, in *Quaderni fiorentini*, 1990, p. 216.

<sup>8</sup> Una traccia, sia pure incompleta, della parabola di studio di Grossi è offerta da lui stesso nel libretto *Uno storico del diritto alla ricerca di se stesso*, Bologna, 2008.

gio ereditato dalla tradizione romanistica, il tema generale della proprietà e delle situazioni reali rifletteva in maniera evidente il primato della forza dei fatti e delle concrete esigenze economiche sulle astratte categorie formali. Da un lato, la disciplina dei rapporti contrattuali di godimento evidenziava l'abbandono della distinzione, con riferimento alla posizione del concessionario, tra situazioni di semplice diritto personale di godimento e quelle di diritto reale; dall'altro, sullo sfondo, il *dominium* romano vedeva sfaldata la sua rigidità ed unicità totalizzante, per accogliere nel suo seno una pluralità di manifestazioni chiamate a coesistere, in quanto tutte rispondenti a concrete esigenze scaturite dalla prassi e meritevoli di adeguate risposte giuridiche.

«Il *dominium* – ebbe a rilevare Grossi – può essere costruito sul soggetto e per il soggetto e incarnarsi in una libertà illimitata di azione anche contro la natura delle cose e le esigenze della realtà economica, può consistere appunto nell'*abuti* (...) un verbo che, applicato alla cosa immobile e al fondo rustico in particolare, rende ottimamente l'idea dell'azione del soggetto violatrice del mondo degli oggetti. Ma vi possono essere altre dimensioni dominative reclamate da circostanze obbiettive in cui l'azione del *dominus* ha come carattere la limitatezza». Nel periodo medievale, «giuristi e prassi avevano, in un processo secolare, spostato la loro attenzione dalla proprietà a forme collaterali ed avevano elaborato un sistema fondiario nel quale al *dominium* come appartenenza spettava un ben miserevole ruolo»<sup>9</sup>.

All'acuta analisi di Grossi, la parabola storica riguardante l'istituto della proprietà si è sempre rivelata decisiva non solo per mettere a fuoco la specificità dell'esperienza medioevale, ma anche per cogliere il significativo rovesciamento di prospettiva che sarebbe maturato compiutamente nella modernità.

Infatti, ai suoi occhi l'ordinamento medioevale si presentava come un «ordinamento plasticissimo, dove fatto e diritto vivevano in continua osmosi, dove non era facile segnare nettamente il confine del giuridico come linea di discriminazione dal fattuale» in presenza di un «or-

---

<sup>9</sup> Così GROSSI, *Usus facti. La nozione di proprietà nella inaugurazione dell'età nuova*, in *Quaderni fiorentini* 1972, p. 292 sulla scia della sua più ampia e precedente monografia su *Le situazioni reali nella esperienza giuridica medievale*, Padova, 1968.

dinamento pluralistico perché attento e rispettoso della coralità delle istanze provenienti dall'intero ordine cosmico e disponibile a tradurle in norme»<sup>10</sup>.

A distanza di secoli, il punto di arrivo legato alla modernità avrebbe capovolto i paradigmi dell'esperienza medioevale segnandone «una colossale smentita: da un lato il mondo del soggetto sovrano, che è il mondo del diritto; dall'altro, i fatti, e, in mezzo, un confine invalicabile che formalizza l'ordinamento, lo irrigidisce, e tenderà sempre di più a individuarlo nella dialettica superiorità- inferiorità, realizzata nello strumento volontaristico (e monistico) della legge. Il mondo del diritto si distorce nel mondo della potestà del soggetto, e il *dominium*, come modello di ogni podestà, ne diviene il protagonista, solo che il momento tecnico-giuridico della proprietà si dilata a schema generale interpretativo di una società che trova nel *dominium* la sua scansione fisiologica. Nasce quel trionfalismo dominativo che sarà un tratto distintivo dell'età borghese»<sup>11</sup>.

Nell'articolazione plurale delle forme di appartenenza presenti nella società medioevale, in rispondenza a concrete esigenze scaturenti in seno alla società civile, non si registrò soltanto la presenza di una variegata gamma di situazioni giuridiche individuali, a loro volta riassumibili nella più lata distinzione tra dominio diretto e dominio utile<sup>12</sup>. A fianco a tali situazioni, sui cui avrebbe inciso successivamente il processo di semplificazione e di contrazione, culminato nell'età delle moderne codificazioni borghesi, l'esperienza giuridica medioevale europea aveva conosciuto anche la presenza operosa di

---

<sup>10</sup> In verità, questa visione della esperienza giuridica del medioevo prospettata da Grossi ed a cui si lega strettamente la sua severa critica per la modernità è apparsa idealizzata e unilaterale: si v. AIELLO, *Il collasso di Astrea. Ambiguità della storiografia giuridica italiana medievale e moderna*, Napoli, 2002, p. 331, nt 140.

<sup>11</sup> GROSSI, *Usus facti*, cit., p. 351.

<sup>12</sup> Distinzione, a ben vedere, che sopravviverà sino alle soglie della codificazione napoleonica in cui si affermerà l'unità giuridica della *propriété*, trattandosi sempre di «invenzioni tecniche provenienti da (e conseguenti a) una sola, vigorosa idea matrice: le situazioni giuridiche sui beni debbono essere espressive della fattualità della cosa; l'ontologia sottostante è quella della natura delle cose (o pretesa tale) più che quella del soggetto»: così GROSSI, *Un paradiso per Pothier (Robert-Joseph Pothier e la proprietà 'moderna')*, in *Quaderni fiorentini*, 1985, p. 438.

un ben diverso e singolare modello, quello appunto, a sua volta plurale, degli usi collettivi assicurati a singole comunità<sup>13</sup>.

Essi rispecchiavano un istituto fortemente coeso con l'assetto feudale dell'economia e dei territori e la diversa distribuzione delle terre, con varie quanto distinte manifestazioni, alla luce della specifiche realtà storiche in cui tali usi collettivi si presentavano. In estrema sintesi, essi disegnavano la presenza di forme collettive di godimento da esercitare su terre spettanti a specifiche collettività nonché ai singoli che ne erano partecipi. Anche qui si era in presenza di diritti aventi natura reale fondamentalmente caratterizzati, contenutisticamente, dalla sola fruizione da parte dei singoli, appartenenti ad una comunità, di specifici valori di uso di alcuni terreni (originariamente rispondenti al soddisfacimento di bisogni primari – come il fare legna, utilizzare il pascolo, abbeverare il bestiame –), senza alcuna possibilità da parte della collettività stessa e dei singoli di disporne ossia di appropriarsi del loro valore di scambio.

Indubbiamente, la prosecuzione stessa nel tempo del godimento collettivo degli usi su specifici terreni se da un lato implicava necessariamente la stabilità della relativa destinazione economica delle terre, al fine di assicurare continuità nell'esercizio di tali usi, dall'altro esigeva una specifica modalità del loro godimento commisurata ai soli bisogni indispensabili dei fruitori e, dunque, in grado di non depauperare, in funzione conservativa, le terre coinvolte nel fornire i propri servizi alla comunità di riferimento.

Sullo sfondo di questo fenomeno, diffuso in tutta l'Europa pre-moderna e destinato a sopravvivere apertamente sino alle soglie delle moderne codificazioni intervenute nell'Europa continentale, si è alimentato nel tempo una possibile alternativa o coesistenza tra la loro

---

<sup>13</sup> Con specifico riferimento alla esperienza francese si v. BLOCH, *Le lutte pour l'individualisme agraire dans la France du XVIII<sup>e</sup> siècle*, in *Annales d'histoires économique et sociale*, 193, tradotto in italiano con il titolo *La fine della comunità e la nascita dell'individualismo agrario*, Milano, 2017. Per una ricognizione dell'esperienza europea e sud americana si v. DAMÉLAS e VIVIER (a cura di), *Les propriétés collectives face aux attaques libérales (1750-1914)*, Rennes, 2003. In una prospettiva comparatistica con l'esperienza italiana, si v. JOYE (a cura di), *Les "communaux" au XXI<sup>e</sup> siècle Une propriété collective entre histoire et modernité*, 2021.

configurazione giuridica in termini o di diritti collettivi *in re aliena* ovvero anche in termini di diritti di uso, ossia quale modalità di godimento collettivo di una proprietà a sua volta spettante alla medesima comunità sotto forma di proprietà collettiva o di domini collettivi.

In ogni caso, in quel contesto storico, siffatti diritti collettivi, istituto prezioso per le esigenze vitali delle popolazioni sparse nella campagne, erano espressione di una originale forma di solidarietà sociale nell'ambito di singole comunità territoriali. Queste ultime, infatti, nel regolare, secondo consuetudini, la fruizione del diritto da parte dei singoli a loro appartenenti, si facevano carico di conservare la funzionalità operativa della risorsa comune; inoltre, necessariamente, rispettavano nel tempo la prosecuzione di quella sola destinazione economica delle terre coinvolte idonea a soddisfare gli usi specifici di cui fruivano: di qui, come è stato osservato, la sostanziale presenza di “un altro modo di possedere”, statico e conservativo della “naturale” destinazione economica delle terre e, al tempo stesso, a fruizione collettiva, come tale del tutto alternativo a quello dinamico, capitalisticamente orientato, ed individuale, tipico della concezione economica moderna della proprietà terriera, caratterizzato dalla piena totale libertà per il proprietario di fissare la destinazione economica dei terreni e di far proprio anche il valore di scambio dell'oggetto del suo diritto dominicale.

In realtà, nel paesaggio agrario medioevale, che rifletteva la presenza di terre ad uso privato e terre soggette a variegata forme di proprietà collettive e di semplici usi collettivi, queste ultime finirono inevitabilmente e rispettivamente, nel corso del tempo, da un lato con il rappresentare il patrimonio di riserva verso il quale si sarebbero rivolte le crescenti istanze sociali di appropriazione individuale di terreni da assoggettare anche a destinazioni più lucrose e redditizie, dall'altro con l'essere considerate un peso sempre più gravoso per i proprietari privati dei terreni soggetti a tali usi, in quanto impossibilitati a modificarne l'originaria destinazione economica e a far propri tutti i frutti che tali terreni erano in grado di assicurare<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> È questa la ragione per la quale in grande prevalenza il fenomeno delle proprietà collettive si è conservato nel corso dei secoli soprattutto per i terreni boschivi e pasco-

La centralità nella ricerca storico-giuridica di Grossi dell'indagine sulla proprietà, o meglio sulle proprietà, nel passaggio dalla società premoderna a quella uscita vittoriosa dalla rivoluzione da cui sono scaturite le prime codificazioni civili moderne, a partire da quella francese, doveva portare Grossi, nella piena maturità del suo percorso scientifico, a confrontarsi direttamente sul tema delle antiche proprietà collettive medioevali, sopravvissute e destinate a vivere sotto traccia nella società liberale dell'Ottocento.

Infatti, nel corso di quel secolo e nel migliore dei casi esse furono del tutto trascurate dalla ricerca e dall'elaborazione giuridica, proprio in quanto considerate una anomalia della storia, a fronte sia del primato esclusivo assegnato nella codificazione al modello della proprietà individuale, sia alla mitizzazione ideologica di questo ultimo da parte di una cultura giuridica sempre più rivolta ad identificare il diritto nella sola legislazione sovrana racchiusa nei codici, e, dunque, sempre più restia a confrontarsi con la complessità del reale, sì da restare, in grande prevalenza, a lungo sorda a fronte delle voci flebili provenienti dal corpo sociale che non fossero in linea con le forze sociali dominanti e con la loro cultura egemone. A fronte di una situazione nella quale gli usi civici e i domini collettivi configuravano «una vera e propria articolata trama comunitaria intorno al possesso fondiario»<sup>15</sup>, la loro presenza era vista come un ostacolo significativo per il progresso produttivo agricolo. Non a caso, del resto, la riscoperta attenzione per gli usi civici e le proprietà collettive da parte della legislazione di fine Ottocento, e che avrebbe portato in Italia alla legge n. 1766 del 1927, riemerse, in concreto, nel quadro di un progetto di politica economica e del diritto ben preciso: non certo finalizzato al recupero conservativo di siffatte fenomeni sociali, che, pur sempre ma con diversa intensità, avevano continuato a rispondere alle loro originarie funzioni, per quanto sempre più marginali, bensì indirizzato alla loro definitiva contrazione, in termini, “liquidatori”.

---

lativi, ossia quelli per i quali è oggettivamente difficile adottare destinazioni economiche alternative, pur sempre di tipo agricolo e per lungo tempo erano inimmaginabili destinazioni diverse quali, ad es. quelle turistiche.

<sup>15</sup> Così PASSANITI, *Il diritto cangiante. Il lungo novecento giuridico del paesaggio italiano*, Milano, 2019, p. 2.



Ciò al fine di riallocare quanto meno le terre coltivabili nel circuito dell'economia di mercato, sì da ridurre la fame di terra allora oltremodo accesa, senza colpire, con interventi redistributivi, i latifondi privati allora esistenti, e, al tempo stesso, allo scopo di rimuovere definitivamente, rispetto alla libera e piena utilizzazione delle terre private, i lacci e laccioli di cui soffrivano quelle soggette agli usi civici.

In quella prospettiva tale legge adottò una normativa di ordine generale tendenzialmente unitaria sugli usi civici destinata però ad una pluralità eterogenea di situazioni che erano il prodotto di un secolare particolarismo giuridico: di qui tutti i suoi limiti e forzature in quanto «ordinatrice e livellatrice»<sup>16</sup> di fenomeni eterogenei, a partire dall'assunzione dei demani collettivi in termini di proprietà collettiva grazie alla riunione dell'uso collettivo delle utilità assicurate dal bene con la titolarità dello stesso, laddove nella tradizione storico-giuridica si era «sempre pensato che i beni di uso civico fossero beni non delle popolazioni ma del privato proprietario della terra o dell'ente, e che i *cives* fossero titolari solo degli usi come diritti parziari»<sup>17</sup>. Al contrario, la legge del 1927 aveva accordato in questi casi la preferenza alla

---

<sup>16</sup> In questi termini P. GROSSI, *I domini collettivi come realtà complessa nei rapporti con il diritto statale*, cit., p. 270. Per una sintetica illustrazione dell'itinerario legislativo della materia emerso nell'Ottocento, si v. per tutti CERULLI IRELLI, *Proprietà collettive, demani civici ed usi civici*, in *'Un altro modo di possedere' Quaranta anni dopo*, Atti del XIII Convegno annuale del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista "Guido Cervati", Pisa, 2017, p. 65 ss.

<sup>17</sup> Così PETRONIO, *Rileggendo la legge usi civici*, in *Riv. dir. civ.*, 2006, I, p. 616 ss. Il punto è stato al centro per molti decenni di un'ampia e vivace discussione tra gli storici ed ha ruotato sulle suggestioni che la letteratura tedesca di fine ottocento ha avuto nella riflessione sul tema emerso nel nostro Paese. Al riguardo esiste una letteratura amplissima: si v. *ex multis* CERULLI IRELLI, *Apprendere «per laudo»*. Saggio sulla proprietà collettiva, in *Quaderni fiorentini*, 2016, p. 295 ss.; PETRONIO, *Usi e demani civici fra tradizione storica e dogmatica giuridica*, in E. CORTESE (a cura di), *La proprietà e le proprietà*, Milano, 1988, p. 491 ss.; ID., *Rileggendo la legge sugli usi civici*, in *Riv. dir. civ.*, 2006, I, p. 616 ss.; CONTE, *Comune proprietario o comune rappresentante? La titolarità dei beni collettivi tra dogmatica e storiografia*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, I, p. 78 ss. nonché in *Mélanges de l'École française de Rome. Moyen-Age*, tomo 114, n. 1, 2002, pp. 73-94; CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983, p. 269; G. FERRI, *Proprietà collettive e usi civici nella prospettiva storico-giuridica del Novecento*, in *Historia e ius*, 7, 2015; D. CRISTOFERI, *Da usi civici a beni comuni: gli studi sulla proprietà collettiva nella medievistica e modernistica italiana e le principali tendenze storiografiche internazionali*, in *Studi storici*, 2016, p. 577 ss.

configurazione dell'uso collettivo come *jus in re propria*, spettante ai componenti della collettività di riferimento, a sua volta semplicemente rappresentata o dal Comune o da una distinta associazione<sup>18</sup>.

Ebbene, a fronte di una cultura giuridica civilistica che, ben oltre la metà del Novecento, pur nelle sue più fini e impegnate espressioni, continuava a collocare le proprietà collettive (e gli usi civici) tra le reliquie<sup>19</sup>, Paolo Grossi, sviluppando il contenuto di una relazione elaborata nel 1975, innanzitutto aprì da allora una pagina nuova nella riflessione sul tema, con una originale monografia dal titolo 'Un altro modo di possedere', pubblicata nel 1977.

3. Non è necessario ripercorrere in questa sede analiticamente il contenuto di quel contributo fondamentale elaborato da Grossi. È sufficiente qui ricordare che in quella monografia Grossi, a fronte della dominante rilevanza economica, politica e ideologica a favore del modello rappresentato dalla proprietà individuale, e, soprattutto, nella versione integrale legata al primato dell'individualismo possessivo, intese ripercorrere le diverse vie attraverso le quali il tema delle

---

<sup>18</sup> Questa soluzione, al cuore della legge n. 1766 del 1927 e ribadita nella recente legge n. 168 del 2017, sebbene contrastata da parte minoritaria della dottrina relativa all'interpretazione del quadro normativo vigente (e si v. in particolare PETRONIO, *Rileggendo la legge usi civici*, cit. e secondo la quale la disciplina di cui alla legge del 1927 sarebbe unitaria) si è consolidata nel diritto vivente. In particolare, a dispetto della tesi circa la applicabilità generale a tutti gli usi civici dell'art. 3 della legge del 1927 a proposito della dichiarazione circa la esistenza degli usi civici (sostenuta da PETRONIO, *op. cit.*, p. 658 ss.) la giurisprudenza, con indirizzo costante, ha ritenuto che la dichiarazione di cui all'art. 3 della legge del 1927 operi solo per gli usi civici in presenza di promiscuità, ossia in caso di usi civici su beni altrui, ma non nel caso di terreni del demanio civico che già appartengono alle collettività e di cui i comuni sono meri enti esponenziali: tra le più recenti pronunce si v. Cass. 16 marzo 2007 n. 6165.

<sup>19</sup> Così consapevolmente RODOTÀ, *La logica proprietaria tra schemi ricostruttivi e interessi reali*, in *Quaderni fiorentini*, 1976-77, p. 896, nel riutilizzare il termine già presente in G. VENEZIAN, *Reliquie della proprietà collettiva in Italia*, in *Opere giuridiche*, II: *Studi sui diritti reali e sulle trascrizioni, le successioni, la famiglia*, Roma, 1920, p. 1 ss. Termine, che sarebbe stato sostituito a fine Ottocento da quello di "anomalie", come ha ricordato lo stesso GROSSI, *I domini collettivi come realtà complessa nei rapporti con il diritto statale*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, I, p. 264 e ID., *Aspetti storico-giuridici degli usi civici*. Giornata di studio: "Gli usi civici oggi", Firenze, 30 giugno 2005, in *I Georgofili-Quaderni-2005-II*, Firenze, 2006, p. 21 ss., in part. p. 26, nel segnalare la continuità di quella valutazione negativa dall'Ottocento sino alla metà del Novecento.

proprietà collettive era riemerso nella riflessione giuridica, sia pure minoritaria, sensibile ai dati storici e sociologici che normalmente erano estranei all'orizzonte culturale della scienza giuridica. Infatti le proprietà collettive non solo erano in quella stagione oggetto di una *damnatio memoriae*, ma anche al centro di indirizzi legislativi orientati, in funzione chiaramente eversiva della feudalità, alla mortificazione e alla liquidazione progressiva delle forme di appartenenza eterodosse rispetto al modello della proprietà quiritaria.

Il recupero positivo del tema ossia la riattenzione per la proprietà collettiva sia pure in maniera marginale si registrò, come magistralmente evidenziato da Grossi, anche nell'esperienza italiana del tardo Ottocento in linea con un più vasto dibattito europeo che si era andato sviluppando a fronte della progressiva emersione sia dei limiti e delle contraddizioni della società borghese fondata sui codici civili e sui paradigmi del liberismo classico, sia delle tensioni sociali che annunciavano tempi nuovi.

La stessa riflessione dei giuristi, per quanto minoritaria nel panorama della cultura giuridica, cominciò ad aprirsi alle indagini storiche, a quelle pionieristiche di contenuto sociologico e comparatistico, anche alla luce delle suggestioni dovute all'espansione coloniale e alla crescente attenzione per le esperienze sociali ed economiche lontane dall'Europa per via dell'incremento dei traffici e del commercio internazionale. Di qui la tendenziale relativizzazione del modello individualistico della proprietà e, in definitiva, la rilettura, con occhi nuovi, di quell'“altro modo di possedere” alla base delle proprietà collettive, in quanto espressione specifica di pur persistenti esigenze socio-economiche e radicati valori culturali, sebbene ostracizzate dalla cultura liberale del tempo. Come si è già avuto occasione di rilevare in altra sede, «le pionieristiche ricerche di Maine, le indagini economiche in seno al c.d. socialismo della cattedra, gli studi storico giuridici della germanistica hanno così costituito l'ambiente culturale entro cui la critica avverso l'assolutizzazione del modello borghese si è saldata con il recupero delle effettive esperienze sociali e comunitarie in cui continuavano ad essere presenti e vitali forme di appartenenza e di fruizione dei beni del tutto lontane dal paradigma posto al centro delle codificazioni civili. Le prime riflessioni compa-

ratistiche, sociologiche e di storia economica intervenute a partire dalla metà dell'Ottocento non solo hanno aperto nuovi itinerari per la comprensione di ciò che stava avvenendo in Europa, ma hanno potuto interagire proprio sulla base sia di un proficuo dialogo tra saperi diversi, storici e sociologici, tra giuristi di *civil law* e di *common law*, sia di una consapevole contaminazione tra la riflessione giuridica e quella economica»<sup>20</sup>.

Nel ripercorrere la riscoperta attenzione e rilettura, senza vieti pregiudizi, della proprietà collettiva intervenute a partire soprattutto dalla seconda metà dell'Ottocento, Grossi non mancò di rimarcare l'incidenza dovuta all'emergere della questione sociale esplosa in tutti i Paesi europei negli ultimi decenni di quel secolo. Di qui, il crescere della consapevolezza circa la necessità di forgiare soluzioni nuove che andassero oltre la prospettiva individualistica, a favore della riscoperta delle formazioni sociali e delle dinamiche cooperative e solidaristiche presenti nel tessuto sociale del tutto neglette, anzi rifiutate, dal modello fondato esclusivamente sul rapporto tra lo Stato ed i singoli cittadini.

In realtà, la riscoperta del tema non riuscì ad incidere profondamente sull'impostazione legislativa pur sempre indirizzata, in avvio del processo di industrializzazione dell'economia, a ridimensionare, per esigenze produttivistiche, la presenza delle proprietà collettive. A complicare tale processo contribuì anche un altro fattore culturale di non minor rilievo e oltremodo significativo a proposito dell'odierno dibattito sui beni comuni: fattore individuato in quella ricerca da Grossi e lucidamente richiamato nelle sue riflessioni successive al libro del 1977. Infatti, nella seconda parte dell'Ottocento, l'attenzione, per quanto sempre minoritaria nella letteratura giuridica, per il tema delle proprietà collettive venne anche significativamente ostacolata e deformata dalle categorie ordinanti che avevano un ruolo egemonico nella cultura giuridica dell'epoca e che hanno a lungo prevalso anche nel corso del Novecento. Al primato pur sempre riconosciuto al

---

<sup>20</sup> Si v. il nostro *I "beni collettivi" dal pre-moderno al post-moderno*, in *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura*. In onore di Marco Goldoni, Pisa, 2019, pp. 126-127.

modello della proprietà privata individuale si affiancava la specifica interpretazione del tema riguardante i beni pubblici o, meglio, della proprietà pubblica, a causa dell'accolta configurazione giuridica dello Stato che lo rendeva più distante, se non contrapposto, alla società civile. Invero, la qualificazione anche dello Stato come persona giuridica, soggetto di diritto, favorì una distorta lettura della stessa distinzione tra proprietà privata e proprietà pubblica<sup>21</sup> e della nozione di demanio. L'indifferenziato richiamo al carattere “pubblico”, per di più nella prospettiva esclusiva del riferimento allo Stato persona, ridusse ulteriormente i margini per una corretta e specifica autonoma individuazione e collocazione teorica delle proprietà collettive che furono ricondotte nell'area della proprietà pubblica<sup>22</sup>.

Sicché, nella parte conclusiva della sua monografia, Grossi evidenziò i limiti culturali e ideologici della legge del 1927 con la quale si era conclusa la parabola legislativa nel nostro Paese relativa agli usi civici ed ai domini collettivi avviatasi dopo la codificazione civile del 1865. L'indagine di Grossi, per certi versi provocatoria, non solo

---

<sup>21</sup> Sulla complessità delle linee che si intersecano quanto alla configurazione della proprietà pubblica si v. la ricca sintesi comparatistica offerta da G. RESTA, *Public Ownership*, in M. GRAZIADEI - L. SMITH (a cura di), *Comparative Property Law Global Perspectives*, Cheltenham, 2017, p. 216 ss.

<sup>22</sup> Non è necessario qui richiamare l'indirizzo tendente ad applicare ai domini collettivi, direttamente od in via analogica, la disciplina dettata per il demanio sulla base dell'indiscussa indisponibilità del diritto da parte degli utenti partecipi della comunità di riferimento e dell'inespropriabilità da parte dei terzi già ricavabili dalla legge n. 1766 del 1927. Tuttora risulta aperta in giurisprudenza la questione circa la assoggettabilità delle terre civiche all'espropriazione per pubblica utilità: sulla necessità di un pronunciamento da parte delle Sezioni unite della cassazione, si v. la recente decisione di Cass. 23 novembre 2022, n. 34460. Altro discorso, viceversa, riguarda la qualificazione delle diverse strutture associative coinvolte nella titolarità-gestione delle proprietà collettive: per una prima ricognizione di questi *antichi laudi* si v. C. TREBESCHI e A. TREBESCHI, *Le proprietà collettive*, in CAGNAZZO, TOSCHEI, TUCCI, *Sanzioni amministrative in materia di usi civici*, Torino, 2013, pp. 246-247. In particolare, in ordine ai problemi legati alla configurazione privatistica delle organizzazioni montane e associazioni chiamate a gestire i domini collettivi, alla luce dell'art. 34 della legge 25 luglio 1952, n. 991, dell'art. 10, 2° comma, della legge n. 1102 del 1971, dell'art. 3 della legge 31 gennaio 1994, n. 97 del 1971, attualmente ribadita dall'art. 1 della legge n. 168 del 2017, si v. le lucidissime pagine di MERUSI, *I domini collettivi tra interesse della collettività territoriale locale e pubblico interesse*, in NERVI (a cura di), *I domini collettivi nella pianificazione dello sviluppo delle aree rurali*, Padova, 2002, p. 39 ss. Sul tema e con riferimento alle leggi ora richiamate si v. Cass. 23 aprile 2021, n. 10837 e Cass. 10 ottobre 2018, n. 24978.

aprì le porte ad una profonda rivisitazione dell'articolata esperienza presente nel territorio nazionale in materia di proprietà collettiva ma, al tempo stesso, contribuì ad arricchire il dibattito sulla proprietà in generale tanto sul versante privatistico che su quello pubblicistico.

4. Da quel momento, infatti, la riflessione prospettata da Grossi nella sua monografia del 1977 assunse un ruolo significativo e di primo piano nella riscoperta del fenomeno concreto e delle sue articolate manifestazioni, contribuendo assiduamente ad iniziative culturali e giuridiche finalizzate al recupero del «mondo delle terre collettive»<sup>23</sup>: recupero che da un lato, nello specifico, ha portato dopo un lungo e faticoso percorso, alla riconosciuta valorizzazione in chiave ambientale di tutte le zone gravate da usi civici da parte della legge c.d. Galasso del 1985 e alla “costituzionalizzazione” dei demani collettivi intervenuta con la legge n. 168 del 2017<sup>24</sup>; dall'altro

---

<sup>23</sup> Si riprende qui, in parte, il titolo di un piccolo libro di GROSSI, *Il mondo delle terre collettive. Itinerari giuridici tra ieri e domani*, Macerata, 2019, che si iscrive tra i molteplici saggi da lui elaborati nel corso degli ultimi decenni, alcuni dei quali riprodotti in appendice alla monografia *Un altro modo di possedere*, di recente ristampato per iniziativa del Centro studi e documentazione dei demani civici e le proprietà collettive dell'Università degli Studi di Trento, Milano, 2017, pp. 399-432. Sulla monografia di Grossi, al centro di una costante attenzione, si v. i contributi raccolti in “*Un altro modo di possedere*” *Quaranta anni dopo*, Atti del XIII Convegno annuale del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista “Guido Cervati”, cit.

<sup>24</sup> Su questa parabola si v. COSULICH, *Gli assetti fondiari collettivi nell'ordinamento repubblicano: dalla liquidazione alla valorizzazione*, in *Archivio Scialoja-Branca*, 2018-2, p. 9 ss. Su questo percorso ha indubbiamente inciso anche la giurisprudenza costituzionale (sul punto si rinvia ai nostri saggi, *Gli usi civici ed i “beni comuni”: un accidentato percorso giurisprudenziale*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, I, p. 565 ss.; *La Corte costituzionale e la “classificazione” dei beni civici: una felice messa a punto nella decisione 11 maggio 2017, n. 103*, ivi, 2017, II, p. 91 ss.) per cui può dirsi ormai acquisita al diritto vivente l'interpretazione secondo la quale l'introduzione del vincolo paesaggistico suggerisce una ben diversa lettura dell'istituto degli usi civici, in quanto lo si considera diretto alla tutela e alla conservazione dell'ambiente e non più indirizzato a favorire l'affrancazione dei beni già orientati a scopi produttivi, con la conseguente trasformazione del demanio in proprietà libera: in questi termini di recente Cass. 24 aprile 2021, n. 10837. È da rammentare che nell'evoluzione del suo approccio al tema, la Corte costituzionale ha preso progressivamente le distanze, senza però apertamente riconoscerlo, da un suo precedente indirizzo ermeneutico, risalente alla sentenza n. 511 del 1991 est. Mengoni, che aveva ammesso la possibilità per le Regioni di applicare agli usi civici l'istituto della sdemianializzazione anche di fatto di cui all'art. 829 cod. civ., con il conseguente

ha contribuito significativamente, sul piano culturale, a quella ben più ampia riflessione sulla distinzione moderna tra proprietà privata e proprietà pubblica<sup>25</sup>, tra beni privati e beni pubblici, tuttora in corso, in cui si iscrive anche la dialettica tra la categoria dei “beni collettivi”, esemplarmente rappresentata storicamente dalle proprietà collettive, oggetto della ricerca di Grossi, e quella, di più recente e tuttora incompiuta formalizzazione, dei cc.dd. “beni comuni”: lemma, questo ultimo, a ben vedere con il quale, a scampo di equivoci linguistici, ma con esiti insoddisfacenti e per certi versi perversi, si è cercato di tradurre ed affrontare sul piano giuridico quella dei “beni pubblici”, ma nell’accezione che questa tradizionalmente ha assunto nella letteratura strettamente economica, in termini appunto di *public goods*<sup>26</sup> comprensiva, peraltro, di beni e di servizi. Senza, per

---

aggiramento della legge n. 1766 del 1927. Non è privo di rilevanza che proprio a tale infelice decisione del 1991 abbia fatto richiamo il disegno di legge n. 1154 presentato alla Camera dei deputati 11 settembre 2018, ossia dopo l’entrata in vigore della legge n. 167, al fine di introdurre nella legge del 1927 un art. 26-*bis* diretto ad ammettere la sdemanializzazione delle terre civiche, con l’esplicita conseguente disapplicazione dell’art. 3, comma 3°, della legge n. 167 del 2018. Impostazione quest’ultima, a ben vedere, che appare in linea con un indirizzo “realistico” secondo il quale, a fronte della indubbia diffusa violazione, sin qui intervenuta, della destinazione delle terre civiche come prevista dalla legge del 1927, bisognerebbe prendere atto di quanto accaduto e decidere apertamente di trasferire tutte le terre civiche che hanno perduto l’uso diretto agro-silvo pastorale al patrimonio disponibile degli enti di gestione: per questa proposta si v. OLIVETTI, *Questioni da chiarire: superamento della equivoca demanialità delle terre civiche e destinazione delle terre di fatto perdute definitivamente all’uso silvo-pastorale*, in NERVI (a cura di), *I domini collettivi nella pianificazione strategia dello sviluppo delle aree rurali*, Padova, 2002, p. 337 ss.

<sup>25</sup> La logica binaria sottesa a questa distinzione è peraltro presente nella nostra Costituzione, la quale però prevede anche ipotesi di gestione partecipata di imprese (art. 43) oltre che uno specifico ruolo alla cooperazione, nonché la possibilità *ex art.* 118 ult. di autonome iniziative dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

<sup>26</sup> Senza qui affrontare il tema è sufficiente limitarsi a rilevare che sul piano della riflessione degli economisti il lemma *public goods* comprende tanto le risorse *communis omnium*, tradizionalmente trascurate dal diritto, quanto i beni che sul piano giuridico possiamo definire appartenenti al demanio pubblico. Appare evidente che la giuridicizzazione dell’intera area economica dei *public goods* nella categoria dei “beni comuni” è, a tacer d’altro, discutibile in ragione della disomogeneità dei beni coinvolti e dunque della necessità di distinte discipline: il che mette in crisi la possibilità e l’adeguatezza dello strumento concettuale prospettato in termini di categoria. Su questa conclusione, peraltro già da noi prospettata in *I «beni comuni» tra vecchi e nuovi paradigmi*, in GER-

altro, dimenticare il contributo alle tematiche dei beni collettivi che lo stesso Grossi ha assicurato, anche nella veste di giudice costituzionale, in particolare di estensore di molte pronunce in tema di usi civici che negli ultimi decenni hanno portato alla piena valorizzazione dei domini collettivi nella prospettiva della tutela dell'ambiente<sup>27</sup>.

Non è necessario ripercorrere i molteplici ulteriori contributi che Grossi ha dedicato agli assetti fondiari collettivi, nella veste di relatore e di promotore di tanti importanti convegni ed iniziative culturali che, a partire dagli inizi degli anni Ottanta, lo hanno visto protagonista nel rilanciato dibattito sul tema. Tema favorito, a ben vedere, dall'emergere a partire da quella stagione della questione ambientale nell'ambito della quale ha acquisito una crescente rilevanza il ruolo del paesaggio agrario e forestale, formalizzata a partire dal 1985, con l'introduzione del vincolo paesaggistico su tutte le zone gravate da usi civici e le terre assegnate alle università agrarie.

L'intrecciarsi della riflessione sugli usi civici con quello più generale relativo alle diverse forme di appartenenza e alla rilettura funzionale della generica categoria della proprietà pubblica ha, peraltro, indubbiamente allargato l'attenzione della cultura giuridica sulla specifica esperienza relativa alle proprietà collettive, ben oltre la sola area dei soli cultori tradizionali. Infatti, le considerazioni critiche avanzate da Grossi in ordine alla inadeguatezza della distinzione tradizionale tra proprietà privata e proprietà pubblica quanto a rispecchiare la complessità del reale e, al tempo stesso, lo spostamento dell'attenzione dal profilo dell'appartenenza, quale presupposto del "dominio" proprietario, alla concreta funzione svolta dai beni, alla luce del loro diverso assetto statutario, si è felicemente incrociato con la revisione critica, avviatasi tra gli stessi pubblicisti, sul tema dei beni pubblici.

---

MANÒ e VITI (a cura di), *Agricoltura e «Beni comuni»*, Milano, 2012, p. 10, e che segnala il realistico crescente ridimensionamento della riflessione sul tema oggi in corso, si v. il recentissimo contributo di G. PERLINGIERI, *Criticità della presunta categoria dei beni cc.dd. «comuni». Per una «funzione» e una «utilità» prese sul serio*, in *Rass. dir. civ.*, 2122, p. 136 ss.)

<sup>27</sup> Su questa esperienza giurisprudenziale ci permettiamo il rinvio al nostro *Passato e presente degli «usi civici» nel diritto vivente: dalla legge del 1927 a quella del 2017. Brevi cronache di un'evoluzione incompiuta* in *Riv. dir. agr.* 2023, II,



Nel contesto crescente di crisi dello Stato e della riscoperta circa le capacità di autogoverno della società civile nella gestione di beni e servizi, peraltro costituzionalmente consacrate nel nuovo testo dell'art. 118 Cost. per il tramite del principio di sussidiarietà, il fenomeno specifico delle proprietà collettive ha indubbiamente contribuito a modificare anche la stessa configurazione tradizionale dei beni pubblici, in particolare a disarticolare la categoria unitaria del demanio, al fine di riassegnare un ruolo attivo della società nel controllo e nella stessa gestione di beni e servizi comuni, grazie proprio alla suggestione offerta dal modello delle proprietà collettive in cui, fondamentalmente, rileva la gestione del solo uso collettivo del bene, al di fuori di ogni logica di profitto e di appropriazione del valore di scambio.

Non è questa la sede per analizzare partitamente il dibattito apertosi anche nel nostro Paese a proposito dei beni comuni<sup>28</sup>, sulla base delle suggestive provocazioni di Grossi e della singolare convergenza tra la lettura dei beni collettivi da lui proposta con quella suggerita di recente da economisti e ambientalisti, a partire dalle ricerche elaborate dalla Ostrom<sup>29</sup>, premio Nobel per l'economia, sulle orme dei pionieristici contributi di Ciriacy-Wantrup<sup>30</sup>. E tanto meno è necessario qui entrare nel merito delle diverse, se non contrapposte elaborazioni in materia di beni comuni, la cui stessa individuazione è al centro di una molteplicità di prospettazioni. Infatti, non solo si fa riferimento a concreti beni corporei e incorporei presenti in natura, a

---

<sup>28</sup> Infatti l'approccio funzionale alla base della riflessione sui beni comuni è presente anche in altri Paesi europei in cui si è fatta sentire la crisi delle categorie alla base delle moderne codificazioni, a partire dalla distinzione tra proprietà pubblica e proprietà privata: a titolo esemplificativo, si v. il volume di CORNU, ORSI e ROCHFELD (a cura di), *Dictionnaire des biens communs* Parigi, 2017, dedicato a Stefano Rodotà, in cui compare anche, tradotto in francese, il saggio di GROSSI, *La proprietà collettiva e le sue dimensioni ambientale e sociale: introduzione ai lavori*, in *Arch. Scialoja-Bolla*, 2008, I, p. 11 ss.

<sup>29</sup> Si v. *ex multis* OSTROM, *Governare i beni collettivi. Istituzioni pubbliche e iniziative delle comunità*, Padova, 2007; ID., *The Future of the Commons Beyond Market Failure and Government Regulation* (con i contributi di Chang e di Pennigton), The Institute of Economic Affairs, 2012; *Beni comuni. Diversità, sostenibilità, governance. Scritti di Elinor Ostrom*, a cura di Alkwood, Firenze, 2019. Per un Quadro della letteratura economica sui common resta preziosa l'illustrazione offerta da OSTROM e CHARLOTTE, *Private and Common Property Rights in Encyclopedia of Law & Economics*, 2008.

<sup>30</sup> Si v. in particolare, CIRIACY-WANTRUP, *Resource Conservation: Economics and Policies*, California press, 1952.

partire dall'acqua e dall'aria, ovvero ai beni culturali, nonché a quelli immateriali, ma si prospettano soluzioni, anche di indubbia valenza ideologica, per la quale la categoria dei beni comuni viene utilizzata, non più nel senso di articolare, con statuti diversi, l'area della proprietà in cui continua a rilevare anche quella privata, ma nel senso di negare, al di là di ogni referenza al quadro costituzionale, la proprietà privata in tutte le sue forme<sup>31</sup>.

Ai nostri fini, è solo rilevante segnalare che, pur apprezzando il dibattito emerso intorno ai beni comuni quale manifestazione di una rinnovata attenzione per forme alternative di appartenenza e di recupero del ruolo spettante alla società civile nella gestione di beni diretti al soddisfacimento di concreti interessi omogenei ed indivisibili dei singoli, Grossi ha pur sempre tenuto a distinguere la specificità dell'esperienza legata alla gestione dei beni collettivi e delle proprietà collettive, dal modello, dai confini incerti e dalle applicazioni disomogenea, relativo ai cod. civ. beni comuni, il cui approccio può rivelarsi prezioso solo su piccola scala, in modo da favorire una interazione tra strutture pubbliche, strutture private e società civile, ossia accostandosi, da questo punto di vista all'esperienza delle proprietà collettive<sup>32</sup>.

Nella parabola del pensiero di Grossi è evidente la distanza sensibile che esiste tra la prospettiva della proprietà collettiva e dei beni collettivi e quella dei beni comuni.

Infatti, la proprietà collettiva, oggetto della ricerca storica di Paolo Grossi, è incentrata su un circoscritto fenomeno reale che, emerso in un lontano passato, si è conservato nella complessa articolazione moderna dei beni, con un arricchimento dei suoi profili funzionali. Alle esigenze primarie della circoscritta collettività di riferimento e dei suoi membri cui essa rispondeva, si è apertamente

---

<sup>31</sup> Conclusione, questa, chiaramente in contrasto, per la sua unilaterale matrice ideologica, con la visione pluralistica delle forme di appartenenza prospettata e difesa da Grossi in coerenza del resto con la sua critica e rigetto del modello egoistico ispirato all'ideologia dell'individualismo possessivo.

<sup>32</sup> Sul punto, per una recente ricognizione dello stato dell'arte si v. GATTO, *Polycentric and resilient perspectives for governing the commons: Strategic and law and economics insights for sustainable development*, in *Ambio*, 2022, p. 1921 ss.

aggiunta, quella, pur intrinseca alle sue modalità gestoria e, però, al tempo stesso di rilevanza ed incidenza sociale più generale, relativa alla salvaguardia dell’ambiente e del territorio.

In questo senso, ben si può dire, oggi, che i domini collettivi, quale concreto fenomeno presente ed operante nella realtà, da un lato si caratterizzano per essere storicamente preesistenti all’attuale assetto istituzionale della stessa Repubblica, dall’altro si collocano, anche in punto di fatto, certamente sul versante dell’esperienza sociale. La perdita, a loro riguardo, della distinzione tra pubblico e privato non si riferisce più e soltanto al ruolo del tutto secondario riguardante l’appartenenza, bensì al combinarsi funzionale della loro rispondenza tanto al soddisfacimento degli interessi di una circoscritta collettività, pur sempre territorialmente delimitata, quanto al perseguimento, intrinseco alle conseguenti conservative modalità gestorie, di un più generale interesse di una ben più vasta comunità, a partire da quella nazionale, alla salvaguardia dell’ambiente e del paesaggio, questo sì “bene comune indiviso” di cui fruiscono tutti.

A fronte di questa circoscritta fenomenologia dei beni collettivi, rispondente alla concreta esperienza degli usi collettivi delle terre e dei domini collettivi, la nuova categoria dei “beni comuni” si prospetta non tanto come espressione di un concreto fenomeno già in atto, bensì come un modello teorico, da mettere in pratica, diretto fondamentalmente a: 1) ridisegnare innanzitutto, anche sul piano linguistico oltre che concettuale, la specifica categoria dei beni pubblici come questa si è prospettata ed affermata nella modernità, alla luce dell’introdotta distinzione tra proprietà privata e proprietà pubblica che voleva essere esaustiva nella regolamentazione giuridica del mondo reale; 2) ridimensionare il ruolo dell’appartenenza ponendo l’accento sulla funzione dei diversi beni tale da superare la dicotomia tra privato e pubblico sì da garantire, al di là della appartenenza e mediante statuti differenziati dei beni, la fruizione collettiva di quelli «funzionali all’esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona»<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Nella prospettiva, sinteticamente richiamata nel testo, si colloca la proposta di legge delega avanzata dalla Commissione ministeriale presieduta da Rodotà nel febbraio

Sotto questo ultimo profilo, si può comprendere la ragione per la quale la ripresa nel nostro Paese del dibattito giuridico sulla proprietà collettiva, con riferimento proprio alla riflessione avviata da Grossi, non senza accenti radicali ed anche polemici, a partire dalla sua monografia del 1974, ha indubbiamente fatto da battistrada quanto alla emersione della ricerca sui beni comuni.

Infatti, la funzione critica dell'indagine di Grossi sulla proprietà collettiva ha avuto il merito non solo di ridare attualità ad una ricerca su fenomeni sociali, quali quelli degli usi collettivi, che erano stati trascurati dalla letteratura giuridica, quanto quella di evidenziare la forzatura alla base della diffusa convinzione lungamente presente nella prevalente cultura giuridica nazionale in ordine all'eshaustività di distinzioni categoriali in realtà obsolete. Exhaustività che aveva contribuito a letture distorte circa la posizione singolare propria dei domini collettivi da collocare all'interno di quella alternativa. Invero, come si è già ricordato, la proprietà collettiva sottostante agli usi collettivi era stata ricondotta nell'ambito della proprietà pubblica, a sua volta distinta a suo interno tra "demani e patrimonio", sì da legittimare anche per le proprietà collettive altresì il richiamo alla disciplina propria del demanio in senso proprio.

La riflessione tuttora in corso sulla categoria dei beni comuni, nel collocarsi in prevalenza pur sempre all'interno dell'area tradizionalmente individuata in termini di proprietà pubblica, ha certamente risentito dell'incidenza che la riscoperta della singolarità della categoria storica relativa ai domini collettivi ha avuto nella revisione circa l'assetto tradizionale della proprietà pubblica, come si è strutturata tra Ottocento e Novecento, anche grazie alla configurazione dello Stato e delle sue articolazioni istituzionali in termini di persone giuridiche, titolari di un "proprio" patrimonio.

---

del 2008, e rimasta inattuata, su cui v. per tutti MATTEI, REVIGLIO, RODOTÀ (a cura di), *I beni pubblici. Dal governo dell'economia alla riforma del Codice Civile*, Roma, 2010; MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012. Per una recentissima rilettura dell'intera problematica sulla quale si è accumulata una ampia letteratura, anche alla luce delle osservazioni avanzate dalla Cassazione nella pronuncia 16 febbraio 2011, n. 3813, si v. i saggi di ALPA, CERULLI IRELLI, ARENA, CASINI, MARINELLI pubblicati in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022, p. 599 ss.

Al tempo stesso, però, nell’ambito delle diverse proposte ricostruttive dell’area dei beni comuni, si è accentuata sempre di più da un lato la distanza tra il modello gestorio conservativo alla base della esperienza concreta degli assetti fondiari collettivi, come definiti da Grossi, nel rimarcare pur sempre la loro rispondenza ad un dato materiale del mondo esterno, dall’altro l’irrisolta problematicità che tuttora presenta la tematica dei beni comuni.

Infatti, nel caso degli assetti fondiari collettivi, la disciplina fondata da un lato sull’autogestione nella regolamentazione degli usi affidata ad enti esponenziali – associazioni di diritto privato o Comuni –, dall’altro sul controllo pubblico ormai prevalentemente legato alla presenza del vincolo paesaggistico si rivela adeguata, in relazione alla specificità e omogeneità degli interessi coinvolti: ossia gli interessi privati dei soggetti beneficiari in concreto degli usi, e pur sempre filtrati dalla presenza di modalità gestorie indirizzate ad assicurare la perpetuità delle potenzialità del bene fondiario quanto al soddisfacimento dell’uso, anche per le generazioni future, e gli interessi generali legati alla salvaguardia dell’ambiente e del paesaggio<sup>34</sup>, quali emergenti proprio dalle terre gravate da usi collettivi, ossia dai beni collettivi, così espressamente qualificati dalla recente legge n. 168 del 2017 sui domini collettivi.

In questa prospettiva, il modello offerto dai beni collettivi ben può valere per concrete circoscritte situazioni in cui si è di fronte alla gestione di specifici beni in grado di offrire puntuali servizi ed utilità ai membri di una limitata comunità i cui membri siano portatori di interessi omogenei in funzione delle utilità che quel bene è in grado di offrire<sup>35</sup>: si pensi, a titolo esemplificativo, ai diffusi regolamenti

---

<sup>34</sup> È bene rammentare che il rilievo riconosciuto alle finalità ambientali e paesaggistiche mediante la applicazione del vincolo sulle zone gravate da usi civici assegna a tali finalità soltanto un primato, ma non ne implica l’assolutezza, con la conseguente irrilevanza di eventuali altri interessi generali che possano incidere sulla destinazione dei beni in questione: sul punto si v. la decisione di Consiglio di Stato 23 settembre 2022, n. 8167, favorevole a che si miri ad un bilanciamento tra i diversi interessi coinvolti alla ricerca di «una soluzione comparativa e dialettica fra le esigenze dello sviluppo sostenibile e quelle afferenti al paesaggio culturale».

<sup>35</sup> Per la medesima prospettiva si v. OSTROM, *Come alcune comunità hanno evitato la tragedia delle risorse comuni*, in NERVI (a cura di), *Le Terre civiche tra l’istituzionaliz-*

adottati a livello comunale, con i quali gruppi di cittadini provvedono direttamente nell'ottica della sussidiarietà *ex art.* 118 Cost. alla gestione di giardini, spazi comuni o teatri etc.

Ma, al tempo stesso, resta pur evidente l'inadeguatezza di tale modello in presenza di beni, certamente in grado di soddisfare esigenze comuni di una collettività, ma che, per la varietà degli interessi coinvolti, esigono risposte istituzionali, ben più complesse e di ordine "politico" che tengano conto dei vari e diversi interessi coinvolti e forniscano soluzioni equilibrate<sup>36</sup>.

Secondo Grossi, «mi sembra inutilizzabile la categoria dei beni comuni, che, assai recentemente, sulla spinta di pur lodevoli sollecitazioni di indole etica, è arrivata a trasformarsi in un contenitore tanto slabbrato da ricomprendere non solo l'acqua (e fin qui si può largamente convenire), ma altresì l'aria e perfino la cultura, con la conseguenza di una improbabile traducibilità a livello giuridico»<sup>37</sup>.

Peraltro, proprio a proposito dell'acqua, al di là di iniziative a livello locale di gestione collettiva degli impianti per la rete urbana, e al di là delle agitate prospettazioni ideologiche che hanno accompagnato il richiamo alla categoria del bene comune, l'esperienza concreta ha evidenziato che la gestione di quella risorsa, al fine anche della conservazione della stessa, in particolare del processo di ripristino costante della sua materiale disponibilità per i bisogni umani, non può non tener conto della diversità degli interessi coinvolti, da quelli alimentari e di base di tutti gli abitanti di un territorio a quelli delle imprese industriali ed agricole etc., per non parlare di quelli delle generazioni future. La complessità della gestione e la necessità di un corretto bilanciamento tra gli interessi in campo evidenziano in questo caso la presenza di una situazione oggettiva che richiede

---

*zazione del territorio e il declino dell'autorità locale di sistema*, Padova, 2000, p. 35 ss. Per una formalizzazione sul piano economico delle condizioni per la operatività del modello si v. MORETTO e ROSATO, *L'uso delle risorse di proprietà comune: un modello dinamico*, in Ce.S.E.T: atti degli incontri. XXXI – Analisi degli aspetti economico-estimativi e giuridici delle terre soggette al diritto di godimento collettivo (14-15 settembre 2001), 2001.

<sup>36</sup> Sul punto si v. M. BARCELONA, *A proposito dei "beni comuni": tra diritto, politica e crisi della democrazia*, in *Eur. dir. priv.*, 2013, p. 617 ss.

<sup>37</sup> Così GROSSI, *Gli assetti fondiari collettivi, oggi: poche (ma ferme) conclusioni*, in *Archivio Scialoja-Branca*, 1, 2017, p. 1.

l'intervento di architetture istituzionali e soluzioni organizzative<sup>38</sup> che vanno ben oltre la semplice soglia offerta da strutture sociali private e periferiche, ossia quelle soglie che continuano a ben operare nell'ambito delle proprietà collettive<sup>39</sup>.

In altre parole, quanto più ci si allontana da una circoscritta base territoriale di riferimento e dalla presenza di omogenei interessi in ordine all'uso di una specifica porzione della realtà materiale, tanto più ci si allontana dalla possibilità di avvalersi, nello strumentario giuridico presente nell'officina del giurista, di quello costituito dal bene collettivo e dalla proprietà collettiva.

Nelle sintetiche osservazioni critiche di Grossi in ordine all'utilizzo generalizzato del vago modello offerto dai “beni comuni”, rispetto a quello più circoscritto e collaudato costituito dai beni collettivi e dalle proprietà collettive, che è alla base degli assetti collettivi fondiari da lui studiati, si rinvencono, a ben vedere, alcuni dei paradigmi metodologici del suo magistero di giurista: consapevolezza storica nell'approccio alla riflessione giuridica e relatività del concreto strumentario concettuale e tecnico di cui avvalersi, di volta in volta, per cogliere correttamente il rapporto tra l'ordine sociale e l'effettività del diritto.

---

<sup>38</sup> Per una sintetica quanto preziosa ricognizione storica in materia di risorse idriche, si rinvia a POLITI, *Domini collettivi e risorse idriche nel quadro costituzionale*, in *Domini collettivi e risorse idriche*, Atti del XVI convegno annuale del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista “Guido Cervati”, Pisa, 2022, p. 11 ss.

<sup>39</sup> Per un riscontro nella concreta esperienza sin qui emersa, si v. MANOLITA, *Acqua bene comune: la difficile convivenza di teorie e fatti*, in *Rass. dir. civ.*, 2022, p. 555 ss.

# RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

LORENZA PAOLONI

## ACCESSO ALLA TERRA E DIRITTI DEI MIGRANTI\*

### ABSTRACT

Il presente articolo affronta il tema dell'accesso alla terra come una delle cause più ricorrenti del fenomeno migratorio. L'accesso alla terra, diritto spesso negato nei luoghi di provenienza dei migranti, costituisce altresì un richiamo che spinge gli individui ad abbandonare le terre native alla ricerca di una "terra" ove stabilirsi. La terra è, infatti, un bene che genera risorse, offre stanziamento e sostentamento, consente lo svolgimento di attività lavorative ma è anche al centro di conflitti e di pratiche di accaparramento e *commodification*. L'indagine viene compiuta analizzando il rapporto tra terra e lavoro, così come emerge da una lettura dell'art. 44 Cost., fino ad affrontare i temi più attuali dell'immigrazione circolare e del caporalato nelle aree rurali.

*This article deals with the issue of access to land as one of the most recurring causes of the migratory phenomenon. Access to land, a right often denied in the places of origin of migrants, is also a call that pushes individuals to abandon their native lands in search of a "land" in which to settle. Land is, in fact, a special good that generates resources, offers funding and sustenance, allows the carrying out of work activities but is also at the center of conflicts and hoarding and commodification practices. The investigation is carried out by analyzing the relationship between land and work, as emerges from a reading of the art. 44 of the Constitution, up to addressing the most current issues of circular immigration and illegal hiring in rural areas.*

PAROLE CHIAVE: Terra – Migranti – Lavoro.

KEYWORDS: *Land – Migrants – Work.*

---

\* Il presente articolo è anche presente nel volume C. CESARI (a cura di), *Stranieri in Italia. Una riflessione a più voci*, Atti del convegno di Macerata, 25 novembre 2021, Wolters Kluwer – Cedam, Milano, 2022, pp. 45-64.



SOMMARIO: 1. Note introduttive. – 2. «Accesso alla terra»: causa ed effetto delle migrazioni? – 3. Terra e lavoro: un binomio controverso. – 4. Alcune prospettive.

1. Nel presente contributo si svolgeranno alcune riflessioni concernenti, segnatamente, il particolare rapporto che i migranti intessono con il bene “terra” e le diverse questioni giuridiche, non soltanto di rilievo nazionale, che questa relazione genera o potrebbe generare.

Occorre, innanzitutto, premettere che il “richiamo della terra” costituisce una spinta spesso impellente per lo straniero che emigra e ancor di più, si può sostenere, per la sua permanenza, a vario titolo, in un determinato territorio ove, spontaneamente o coattivamente, approda.

L’accesso alla terra (bene che genera risorse, offre stanziamento e sostentamento, consente lo svolgimento di attività lavorative) ha, storicamente, giocato un ruolo determinante nella dinamica dei flussi migratori ed è sovente considerato, come si vedrà in prosieguo, causa ed effetto dei movimenti dei migranti nell’attuale periodo storico. La situazione dell’accesso alla terra qui accolta ha, peraltro, una fisionomia specifica che prescinde dalla condizione proprietaria. Come infatti osserva Rodotà: «L’accesso, inteso come diritto fondamentale della persona, si configura come tramite necessario tra diritti e beni, sottratto all’ipoteca proprietaria» in quanto individua «una modalità dell’agire, da riconoscere come un diritto necessario per definire la posizione della persona nel contesto in cui vive»<sup>1</sup>.

La ricerca della “terra”, da parte di soggetti che lasciano i Paesi nativi per tentare di trovare luoghi ove stabilire la propria esistenza e quella della propria famiglia, è tema che tocca la nostra sensibilità, non solo giuridica. Molti, indimenticabili, romanzi della letteratura del primo novecento sono stati, infatti, dedicati allo sradicamento dei contadini dalle loro terre ed alle sue tragiche conseguenze. Si tratta di opere con *plot* pensati ed elaborati in contesti storici ancora ignari degli imponenti fenomeni migratori che avrebbero, a breve, segnato le sorti di una parte ragguardevole delle diverse popolazioni del pianeta. Si richiama, per tutti, il celebre romanzo *Furore* (1939) di John Steinbeck nel quale l’autore descrive, con dettagli drammatici, gli eventi e le sofferenze delle famiglie di piccoli agricoltori i quali, durante la grande crisi degli anni trenta che colpì gli Stati Uniti, vennero scacciati dai loro possedimenti a causa dell’intervento delle banche, con cui si erano indebitati, e costretti a migrare verso terre lontane e ostili per cercare lavoro come salariati.

Del resto, come la storia del nostro Paese ci insegna, anche i migranti

---

<sup>1</sup> S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Bari, 2012, p. 112.

italiani andavano alla ricerca di terre da coltivare, e trasferendosi, a ondate diverse, in Paesi lontani ma con ampie superfici rurali a disposizione – prevalentemente Stati Uniti, America del Sud, Australia – trovarono in quei territori il benessere tanto agognato nella propria patria impegnandosi alacremente nello svolgimento delle attività agricole. In quei luoghi riuscirono così ad applicare il loro sapere e le conoscenze acquisite nella terra natia diventando, talvolta, proprietari di vasti appezzamenti di terreni ove poterono avviare virtuose e redditizie iniziative imprenditoriali.

Tuttavia l'accesso alla terra è divenuto, nel corso degli anni, un obiettivo non sempre agevole e sicuro da conseguire, non solo per le ragioni che si accennavano poc'anzi, ovvero l'aumentata e diversificata mole dei flussi migratori degli ultimi tempi, ma anche per un altro fondamentale motivo, e cioè la progressiva scarsità del bene terra, a breve insufficiente a soddisfare la domanda crescente di cibo da parte di una popolazione mondiale che ha ormai superato la quota di otto miliardi<sup>2</sup>.

Uno degli eventi controversi che ha caratterizzato l'economia mondiale ai giorni nostri è stato, come è noto, il graduale processo di *commodification* delle risorse naturali<sup>3</sup> e dunque la mercificazione di beni<sup>4</sup>, considerati indispensabili per la vita delle persone in ogni zona del pianeta quali l'acqua, le sementi, l'aria ed, appunto, la terra<sup>5</sup>.

Negli ultimi anni si è, infatti, registrato un aumento della richiesta di terra: per la realizzazione di insediamenti turistici; per le esigenze logistiche della crescente globalizzazione dell'industria agro-alimentare; per la coltivazione di biocarburanti; per l'installazione di impianti (eolici, fotovoltaici, etc.) da utilizzare per la produzione di energia alternativa; per soddisfare le richieste degli speculatori finanziari; per attuare programmi di conservazione; per dare spazio ai progetti per la mitigazione del cambiamento climatico, etc. Si tratta di un uso diverso e diversificato della terra per fini non strettamente agricoli, cui il bene in esame è originariamente destinato, che

---

<sup>2</sup> UNJMONDO.ORG., *Diritto alla terra*, in [unimondo.org/Guide/Sviluppo/Diritto-alla-terra](http://unimondo.org/Guide/Sviluppo/Diritto-alla-terra).

<sup>3</sup> Su questi temi si rinvia, *ex multis*, a S. VEZZANI, *Le risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura nel dibattito sui «global commons»*, *Riv. crit. dir. priv.*, 2013, 3, p. 433 ss.; P. CLAEYS, *The Right to Land and Territory: New Human Right and Collective Action Frame*, in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2015/2 (Vol. 73), p. 115 ma anche, per un approccio più articolato, il volume M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, ombre corte, Verona, 2012.

<sup>4</sup> Sul punto, diffusamente, G. RICOVERI, *Beni comuni vs merci*, Jaca Book, Milano, 2010.

<sup>5</sup> Per una ricostruzione storico-giuridica di carattere generale sul tema della proprietà privata e dei processi di finanziarizzazione nell'era della globalizzazione si richiama C. SALVI, *Teologie della proprietà privata. Dai miti delle origini ai nuovi dei della finanza*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2017.

viene qualificato sovente come una forma di “nuovo colonialismo”<sup>6</sup> quando le terre sottratte al loro utilizzo tradizionale risultano collocate in aree geografiche distanti da quelle da cui provengono gli investitori stranieri che le sfruttano e ne ricavano cibo e risorse per i loro Paesi.

Parallelamente si verifica una crescente concentrazione del bene “terra” nelle mani di pochi soggetti a seguito di acquisizioni (acquisto o affitto del bene per lunghi periodi) su vasta scala, vere e proprie forme di accaparramento e cioè di possesso e/o controllo di quantità di terra sproporzionate nelle dimensioni rispetto alla misura media delle proprietà di terra delle regioni di riferimento.

Si sta assistendo, in sostanza, ad un ritorno a forme di accentrimento della terra anche di stampo neocolonialista, come si accennava, perché in molti casi sono governi ed imprenditori transnazionali che si “accaparrano” la terra di Paesi in via di sviluppo (principalmente Africa) o ricche di risorse e non sempre in ritardo di sviluppo (si veda, ad esempio, il Canada, appetito per l’acqua dolce) senza che ci siano ricadute positive per le comunità locali, la sicurezza alimentare, lo sviluppo e la sostenibilità ambientale.

Si parla, al riguardo, di *Land Grabbing*, quale fenomeno ormai diffuso su scala planetaria che contraddistingue, segnatamente, forme di accaparramento, appropriazione e concentrazione della terra coltivabile sita in territori extra-nazionali, operate da soggetti privati e pubblici, al fine principale (ma non esclusivo) di soddisfare i bisogni alimentari interni, che mina in profondità il diritto alla terra di coloro che ambiscono ad accedere ad esso. Detto fenomeno viene descritto anche come una forma di usurpazione o di vero e proprio saccheggio<sup>7</sup> delle terre e, segnatamente, della rendita discendente dal profitto che si trae proprio dal fatto di acquisire o controllare per un lungo periodo superfici agricole straniere.

Il fenomeno dell’accaparramento della terra va dunque ad intaccare anche la sfera delicata dei beni comuni (materiali ed immateriali) e delle molteplici utilità che le comunità territoriali ritraggono dalla loro gestione in quanto la terra, diversamente da quello che sta accadendo nel sistema

---

<sup>6</sup> F. ROIATTI, *Il nuovo colonialismo. Caccia alle terre coltivabili*, Università Bocconi Editore, Milano, 2010.

<sup>7</sup> Sulle varie declinazioni del termine “saccheggio” si rinvia a U. MATTE - L. NADER, *Il saccheggio. Regime di legalità e trasformazioni globali*, Mondadori, Milano, 2010; per altri profili, non di taglio giuridico ma di indubbio fascino per le sollecitazioni che propongono e le profonde riflessioni P. BARCELLONA, *Dalle lotte per la terra al saccheggio della terra*, in *Agr. ist. merc.*, 2012, 2-3, p. 19 ss.; P. RABHI, *Parole di terra. Dal saccheggio della terra al ritorno della comunità*, Pentàgora, Savona, 2014, in particolare il capitolo intitolato “Ritorno alla madre terra”, p. 127 ss.

economico liberista e globalizzato che è alla radice del *Land Grabbing*, non può essere considerata una “merce” o una *commodity*.

Queste diversificate forme di *global land rush* hanno costituito il pretesto per la approvazione, l'11 maggio 2012, delle *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*<sup>8</sup>. Si tratta di un fondamentale documento di *soft law*, realizzato attraverso un'attività di consultazione trasparente, avviata dalla FAO e finalizzato attraverso una serie di negoziati intergovernativi guidati dal CFS<sup>9</sup> (*Committee on World Food Security*), un organismo delle Nazioni unite che include le rappresentanze della società civile, delle organizzazioni internazionali, dei rappresentanti del settore privato, di accademici e ricercatori, dei movimenti sociali contadini.

Le Linee Guida mirano a promuovere la sicurezza alimentare e lo sviluppo sostenibile migliorando l'accesso sicuro alla terra, alla pesca e alle foreste e tutelando i legittimi diritti di possesso di milioni di persone contro forme di sottrazione, concentrazione, mercificazione e privatizzazione dei terreni. Sono state elaborate sulla base dei diritti umani e nel rispetto dei diritti delle comunità locali. I singoli Stati ed ogni organizzazione internazionale sono chiamati a garantire l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione delle suddette Linee Guida.

Di recente, un rinnovato interesse sul tema complesso della gestione della terra si è registrato specificamente a livello europeo con la proposta di una nuova direttiva sulla terra promossa dal Coordinamento europeo di Via Campesina<sup>10</sup>, il più importante sindacato di agricoltori che opera su

---

<sup>8</sup> L. PAOLONI - A. ONORATI, *Regulations of Large-Scale Acquisitions of Land: The Case of the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Land, Fisheries and Forests*, in *The Law and Development Review*, 2014, 7(2), p. 369, nel quale vengono descritte le istanze che, a livello internazionale, hanno contribuito alla realizzazione delle Linee Guida ed il percorso che è stato seguito per giungere alla loro approvazione.

<sup>9</sup> Il Comitato per la Sicurezza Alimentare Mondiale (*Committee on World Food Security* – CFS) è stato creato nel 1974 quale comitato tecnico della FAO, con il mandato di coordinare e monitorare le pratiche relative alla sicurezza alimentare e alla nutrizione, per poi diventare un organismo autonomo in seguito alla riforma del 2009. Coinvolgendo governi, organismi e istituzioni internazionali, istituti di ricerca, settore privato e società civile, il CFS ha rappresentato un modello unico nel sistema delle Nazioni unite: è la piattaforma più inclusiva di discussione a livello globale di sicurezza alimentare e nutrizione, a cui contribuiscono anche le tre agenzie del Polo romano (FAO, IFAD, WFP). Ciò rende il CFS attivamente coinvolto nel processo di avvicinamento agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile stabiliti dall'Agenda 2030 [rapponuroma.esteri.it/rapp\\_onu\\_roma/it/italia\\_polo\\_agroalimentare\\_onu/polo\\_agroalimentare/cfs-committee-on-world-food-security](http://rapponuroma.esteri.it/rapp_onu_roma/it/italia_polo_agroalimentare_onu/polo_agroalimentare/cfs-committee-on-world-food-security).

<sup>10</sup> A.A. DESMAIRAS, *La Via Campesina. La globalizzazione e il potere dei contadini* (ed. ital.), Jaca Book, Milano, 2009.

scala mondiale. L'Unione europea detiene, infatti, una posizione preminente per ciò che concerne la regolamentazione delle questioni fondiarie in ciascuno dei Paesi europei, più volte ribadita anche dalla giurisprudenza della CGUE, ma allo stato manca un quadro normativo di riferimento. L'accesso alla terra e la riforma agraria<sup>11</sup> sono, pertanto, considerate delle priorità importanti nella *governance* delle aree rurali, fondamentali per l'attuazione della PAC cui vengono destinati, come è noto, fondi pubblici corrispondenti a più di un terzo del bilancio complessivo della UE.

2. Si è anticipato che il tema dell'accesso alla terra può essere interpretato come una delle cause più ricorrenti del fenomeno migratorio<sup>12</sup>. Spesso è proprio l'ospitalità di certi territori dovuta alle guerre, alla povertà, alle condizioni ambientali ostili<sup>13</sup>, ai fenomeni del *Land Grabbing* ma anche del *Watergrabbing*<sup>14</sup>, alle evizioni forzate e alle espropriazioni, alle distruzioni, alle mani predatorie dell'*agribusiness*, al mancato rispetto dei diritti delle donne, che non permette ai popoli che li abitano di esercitare il proprio fondamentale «diritto ad alimenti nutritivi e culturalmente adeguati, accessibili, prodotti in forma sostenibile ed ecologica, e di poter decidere il proprio sistema alimentare e produttivo»<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> NYÉLÉNI EUROPE AND CENTRAL ASIA, *Roots of Resilience: Land Policy for an Agroecological Transition in Europe*, 2021, [eurovia.org/wp-content/uploads/2021/02/rootsofresilience\\_online-light.pdf](http://eurovia.org/wp-content/uploads/2021/02/rootsofresilience_online-light.pdf).

<sup>12</sup> L. PAOLONI - M. GIOIA, *Migranti, agricoltura ed accesso alla terra*, in H.C. CASAVOLA (a cura di), *Le migrazioni e l'integrazione giuridica degli stranieri*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 33 ss.

<sup>13</sup> Le condizioni ambientali ed i cambiamenti climatici costituiscono fattori rilevanti nella definizione della vulnerabilità dei Paesi d'origine, transito e destinazione dei migranti. Nel panorama internazionale essi hanno contribuito alla individuazione di una nuova tipologia di migrante, il «rifugiato o migrante ambientale» già catalogato anche all'interno di due sentenze *leader*: Sent. Corte europea dei diritti dell'uomo (*Budayeva e altri v. Russia*, I sez. Corte Edu, sentenza 20 marzo 2008) e Sent. Suprema Corte neozelandese (*Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment*, sentenza 20 luglio 2015). Anche nel nostro ordinamento, grazie al d.l. 21 ottobre 2020, n. 130, convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173, tra le categorie di permessi convertibili in permessi di lavoro si aggiunge il permesso di soggiorno per «calamità». Per alcune riflessioni di carattere generale si rinvia a G. CARROSI, *I margini al centro*, Donzelli, Roma, 2019, p. 55 ss.

<sup>14</sup> Su questi temi, per gli aspetti generali E. BOMPAN - M. IANNELLI, *Water Grabbing. Le guerre nascoste per l'acqua nel XXI secolo*, Emi, Verona, 2018; S. LIBERTI, *Land Grabbing. Come il mercato delle terre crea il nuovo colonialismo*, minimum fax, Roma, 2011. Per i profili più strettamente giuridici L. PAOLONI, *La "sottrazione" delle terre coltivabili ed il fenomeno del Land grabbing*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 281.

<sup>15</sup> Si tratta delle finalità predicate dai movimenti per la «Sovranità alimentare», valevoli per tutti i cittadini del mondo e in particolare per quelli del sud del pianeta da cui proven-

La spinta ad abbandonare le terre in cui i (futuri) migranti vivono è data, in queste circostanze, dalla difficoltà di conseguire un reddito dignitoso ed un sostentamento soddisfacente attraverso l'utilizzo delle risorse agricole e naturali del territorio nonché dalla presenza di impedimenti che, a vario titolo, non consentono di accedere all'uso e al godimento dei beni della terra dei luoghi nativi.

Il tema dell'accesso (negato) alla terra si intreccia, inevitabilmente, con quello altrettanto cruciale dell'accesso al cibo e dunque con la *food (in)security*, assumendo così una dimensione globale<sup>16</sup>.

Del resto il "richiamo" della terra è considerato, da un altro versante, un effetto dei movimenti migratori perché, assai frequentemente, coloro che arrivano nei Paesi ospitanti alla ricerca di opportunità diverse di una vita migliore, intercettano nelle aree rurali, anche quelle palesemente marginali, gli ambiti più genuini e congeniali per soddisfare il loro bisogno di un'occupazione, seppur precaria. Il mondo agricolo diventa, pertanto, la fonte principale di sostentamento e di sopravvivenza, in quanto offre opportunità di riscatto dalle condizioni di origine e consente di "riappropriarsi" di saperi già in parte acquisiti e comunque condivisi. È risaputo che gli immigrati, spesso, provengono da contesti rurali; lo stanziamento in aree agricole e montane può, pertanto, facilitarne l'inserimento in quanto l'ambito produttivo e di convivenza civile che li accoglie appare più simile a quello nativo.

La corsa verso il mondo agricolo da parte dei migranti è stata catalogata, in alcuni studi recenti, all'interno del fenomeno della c.d. "rispazializzazione"<sup>17</sup>. Si tratta di un processo, che discende anche dalla crisi economica degli ultimi anni, per cui i movimenti migratori stanno transitando dai centri urbani (luoghi in una prima fase selezionati per le maggiori opportunità lavorative ed i servizi offerti) alle aree rurali e nei piccoli centri montani, dove i migranti hanno potuto trovare abitazioni e costi della vita più bassi, oltre che opportunità lavorative generate dal graduale spopolamento delle campagne e delle montagne da parte degli autoctoni.

---

gono le percentuali più alte di migranti. La nozione di "Sovranità alimentare" è stata introdotta dalla Dichiarazione di Nyéléni, quale risultato del Forum internazionale sulla sovranità alimentare tenutosi in Mali nel febbraio 2007, che ha visto la partecipazione di più di 500 delegazioni di movimenti contadini e organizzazioni della società civile, provenienti da oltre ottanta Paesi.

<sup>16</sup> Per alcune riflessioni in argomento L. PAOLONI, *I nuovi percorsi della food security: dal «diritto al cibo adeguato» alla «sovranià alimentare»*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 3, 2011, p. 159.

<sup>17</sup> A. DE ROSSI (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma, 2018.

Tale fenomeno è alimentato dall'incrementato flusso di migranti (la nota "emergenza migratoria") che ha avuto come risposta politica quello della "dispersione geografica" «dei richiedenti asilo mossi dall'intento di rimuovere il problema dalle città e di occultarlo in spazi di retroscena, spopolati e marginali, e quindi politicamente deboli»<sup>18</sup>, con risultati non sempre commendevoli, come si vedrà.

3. Nell'art. 44 della Cost. viene consacrato un principio di fondamentale importanza per le riflessioni che si stanno svolgendo, ovvero che la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata al fine di conseguire il «razionale sfruttamento del suolo» e di «stabilire equi rapporti sociali»<sup>19</sup>.

Le prime interpretazioni della formula «razionale sfruttamento del suolo», caratterizzata, come fu notato<sup>20</sup>, dall'"incredibile rozzezza" della parola sfruttamento, si sono focalizzate sull'utilizzo del suolo, inteso quale terra produttiva, *res frugifera*, funzionale alla produzione di beni necessari per soddisfare il bisogno dell'autosufficienza alimentare presente in ogni epoca ma particolarmente avvertito nella fase postbellica, al tempo dell'entrata in vigore della Costituzione italiana.

Le interpretazioni più evolutive del richiamato dettato costituzionale hanno condotto, in un secondo momento, ad accogliere l'idea dell'impiego del suolo in un'accezione che lo rendesse compatibile con le mutate esigenze ambientali, territoriali ed anche sociali.

Tuttavia i successivi commenti della disposizione hanno, nel corso del tempo, recepito e rielaborato le varie letture suggerite sia dalla normativa comunitaria che da un'ampia letteratura nazionale ed internazionale fino a giungere, appunto, a parlare ai giorni nostri, con una terminologia aggiornata e condivisa, di «uso sostenibile della terra»<sup>21</sup> che accoglie una nozione complessivamente più moderna ed olistica<sup>22</sup> dell'enunciato.

<sup>18</sup> A. MEMBRETTI - E. RAVAZZOLI, *Immigrazione straniera e neo-popolamento nelle terre alte*, in A. DE ROSSI (a cura di), *op. cit.*, p. 333.

<sup>19</sup> Per alcuni importanti e suggestive riflessioni sull'argomento L. FRANCIOSI, *La proprietà fondiaria*, in P. RESCIGNO (a cura di), *Trattato di Diritto Privato, Proprietà*, vol. 7, tomo I, 2<sup>a</sup> ediz., Utet, Torino, 2005, p. 425.

<sup>20</sup> G. CAPOGRASSI, *Agricoltura, diritto, proprietà*, in *Riv. dir. agr.*, 1952, I, p. 246.

<sup>21</sup> Per alcune considerazioni in tema, L. PAOLONI, *L'uso sostenibile della terra*, in *Agr. ist. merc.*, 2, 2011, p. 123 ss.

<sup>22</sup> Sul punto cfr. C.A. GRAZIANI, *Proprietà della terra e sviluppo rurale*, in *Agr. ist. merc.*, 2007, p. 1.

La formula «equi rapporti sociali» è stata, invece, storicamente utilizzata come parametro idoneo a temperare, nelle aree rurali, gli interessi delle classi proprietarie agricole con le istanze dei lavoratori (non proprietari) della terra attraverso interventi legislativi deputati a ridisegnare i contenuti dei rapporti e la forza contrattuale dei protagonisti<sup>23</sup>.

Il binomio terra e lavoro, tacitamente richiamato dal precetto costituzionale ed interpretato nella forma che si sta qui proponendo, modella non soltanto i rapporti economici ma anche quelli sociali che insorgono nel mondo agricolo. Quando detto rapporto diventa controverso, può ragionevolmente costituire l'*humus* per la propagazione di fenomeni anche illeciti quali il caporalato, come si dirà in prosieguo. Il caporalato, consistente nell'utilizzazione dei lavoratori per via indiretta ovvero mediante l'interposizione di un soggetto terzo (che li recluta) e senza l'instaurazione di un vero e proprio rapporto di lavoro<sup>24</sup>, è palesemente vietato dalla legge. Detto fenomeno, perciò, per come si è manifestato e continua a manifestarsi, rappresenta una evidente anomalia nelle modalità di svolgimento delle relazioni di lavoro nelle zone rurali che dovrebbero essere improntate proprio a quei parametri di correttezza ed equità definiti così chiaramente dalla Carta costituzionale.

In questo senso, la presenza in talune aree agricole del nostro Paese del fenomeno antico del caporalato, ritenuto da alcuni superato, costituisce una cartina al tornasole delle gravi disfunzioni derivanti da un mercato del lavoro e della produzione agricola, che oltre ad essere disarticolato risulta piegato a logiche esclusivamente produttivistiche, al cui radicamento hanno contribuito ampiamente le scelte della Politica agricola comunitaria, affiancate dalle ben più gravi responsabilità politiche e sociali.

Un'altra peculiarità del rapporto dei migranti con la terra è che, storicamente, questo rapporto è stato veicolato proprio dal lavoro, generalmente di tipo stagionale e, dunque, strutturalmente temporaneo<sup>25</sup>.

In Europa, con l'intento di garantire una più intensa flessibilità occupazionale all'interno e tra gli Stati membri ma anche per ridimensionare

---

<sup>23</sup> L'applicazione più significativa del disposto costituzionale è rappresentata, come è noto, dalla legge 3 maggio 1982, n. 203, sui patti agrari, legge con la quale si è stabilito che il contratto di affitto è il modello negoziale tipico per la concessione in godimento dei fondi rustici e che ha introdotto, contestualmente, il c.d. canone equo.

<sup>24</sup> L. CORAZZA, *Il "nuovo" caporalato e il mercato del lavoro degli immigrati*, in *Agr. istit. merc.*, 2, 2011, p. 71

<sup>25</sup> Sulle definizioni del lavoro stagionale si rinvia al d.P.R. 7 ottobre 1963, n. 1525, e alla legge 24 dicembre 2007, n. 247, integrata dal d.l. 12 luglio 2018, n. 87 e dalla legge 9 agosto 2018, n. 96, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, recante disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese*.



gli effetti sovente nefasti dell'accresciuta concorrenza sul mercato mondiale nonché le conseguenze economiche e sociali della delocalizzazione dei processi produttivi, è stato introdotto il modello dell'immigrazione circolare<sup>26</sup>. Con riguardo al settore agricolo questa specifica forma di mobilità dovrebbe contribuire a ridurre la progressiva mancanza di lavoratori locali nei campi, soprattutto nei periodi di maggiore richiesta da parte delle aziende agricole, e a contrastare il crescente fenomeno dello sfruttamento della manodopera. Si tratta di uno specifico modello di circolazione dei lavoratori che potrebbe comportare benefici sia per il Paese di origine dei migranti che per quello ospitante ma, soprattutto, per il soggetto migrante<sup>27</sup>.

Il fenomeno della circolazione dei lavoratori stagionali, soprattutto del genere transfrontaliero, ha assunto, peraltro, una rilevanza anche mediatica, durante il travagliato periodo pandemico da Covid-19 in quanto le prestazioni dei braccianti sono risultate particolarmente indispensabili per garantire la fornitura di beni e servizi cruciali in numerosi settori economici chiave tra i quali rientrano, ovviamente, quelli dell'agricoltura e della produzione alimentare<sup>28</sup>. In questi comparti, ove maggiore è la richiesta di manodopera che deve rispondere alle esigenze dei cicli produttivi stagionali e risulti subito disponibile, sono state denunciate in più occasioni violazioni dei diritti del lavoro, come ha anche opportunamente rilevato una Risoluzione del Parlamento europeo del 2020<sup>29</sup>. La presenza di un quadro normativo di riferimento più puntuale asseconda, pertanto, sia il riconoscimento di una tutela certa da parte di lavoratori decisamente vulnerabili, sia l'affermazione di una filiera agroalimentare sostenibile sotto il profilo etico<sup>30</sup> cui anche i consumatori si rivolgono con maggiore benevolenza<sup>31</sup>.

---

<sup>26</sup> F. PITTAU - A. RICCI, *Agricoltura e immigrazione nel contesto dei nuovi mercati globali*, in *Dialoghi Mediterranei*, 2015, in [istitutoeuroarabo.it/DM/agricoltura-e-immigrazione-nel-contesto-dei-nuovi-mercati-globali/](http://istitutoeuroarabo.it/DM/agricoltura-e-immigrazione-nel-contesto-dei-nuovi-mercati-globali/)

<sup>27</sup> COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI, *Migrazione circolare e partenariati per la mobilità tra l'Unione europea e i paesi terzi*, Bruxelles, 16 maggio 2007 COM (2007) 248 def.

<sup>28</sup> Per una panoramica di ciò che avviene in Europa il recente Report di Terra, "E(U)xploitation" sul caporalato in Europa, 2021, in [associazioneterra.it/wp-content/uploads/2021/02/EUxploitation\\_WEB.pdf](http://associazioneterra.it/wp-content/uploads/2021/02/EUxploitation_WEB.pdf)

<sup>29</sup> RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO del 19 giugno 2020, *sulla tutela dei lavoratori frontalieri e stagionali nel contesto della crisi della Covid-19* (2020/2664(RSP)), C 362/82, 8 settembre 2021

<sup>30</sup> L. PAOLONI, *La sostenibilità "etica" della filiera agroalimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 4, 2020, p. 5

<sup>31</sup> L. BAIRATI, *L'etica del consumatore nella governance globale del cibo*, in *Riv. dir. alim.*, 4, 2020, p. 21

L'aumento delle migrazioni degli ultimi anni ha portato, come si è detto, una più intensa presenza di stranieri nel comparto agricolo. Il "richiamo della terra" conduce il migrante verso attività lavorative per il cui svolgimento è richiesta una competenza minima ma per l'esercizio delle quali il mancato rispetto delle regole è spesso una costante<sup>32</sup>: dalla raccolta manuale dei prodotti del settore ortofrutticolo ad attività di manutenzione di stalle o capannoni per le esigenze dell'allevamento e, marginalmente, a lavori di coltivazione dei vigneti.

Una delle misure individuate per il controllo dei movimenti migratori in entrata nel nostro Paese è la programmazione dei flussi con la quale anche per il 2021 sono state fissate le quote dei lavoratori stranieri che possono fare ingresso in Italia per lavorare<sup>33</sup>. La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha, dunque, determinato una quota massima di ingressi pari a 69.700 unità, di cui 42.000 riservate agli ingressi per motivi di lavoro stagionale. Nell'ambito di tale contingente, con l'intento di prevenire specificamente le forme d'intermediazione illecita, si è stabilito che 14.000 quote siano destinate al settore agricolo e, segnatamente, ai lavoratori nei cui confronti le domande di nulla-osta siano presentate, in nome e per conto dei datori di lavoro, dalle organizzazioni professionali dei datori di lavoro indicate nel suddetto decreto: Cia, Coldiretti, Confagricoltura, Copagri, Alleanza delle cooperative (Lega cooperative e Confcooperative).

Ma la stagionalità della domanda e la mobilità territoriale, dovute alle peculiarità intrinseche all'attività agricola, nonostante le misure assunte a livello europeo e nazionale, inducono facilmente a forme di lavoro sommerso.

Il fenomeno del caporalato rappresenta, come si è detto, l'involuzione più diffusa dei rapporti di lavoro in agricoltura che ingloba, indistintamente, sia i soggetti migranti che i braccianti italiani.

Si parla, al riguardo, del "nuovo caporalato" in agricoltura, che assembla lavoratori stranieri siano essi migranti forzati o migranti economici, diffuso nelle aree a volte marginali del Sud Italia ma anche nei territori a più intensa agricoltura industrializzata del Nord.

---

<sup>32</sup> F. DI MARZIO, *Agricoltura, caporalato, questo libro*, in F. DI MARZIO (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 10, che rimarca la presenza di obblighi di compiere lavori supplementari o di lavorare per lunghe ore, condizioni di lavoro inumane e prive dei requisiti minimi di sicurezza, disparità di salario, alloggi precari e igienicamente non accettabili

<sup>33</sup> Il provvedimento è il d.p.c.m. 21 dicembre 2021, *Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori non comunitari nel territorio dello Stato per l'anno 2021*, in *Gazz. uff.* 17 gennaio 2022, n. 12

Il legislatore nazionale ha cercato di porre rimedio a questa anomalia quasi endemica del nostro mondo agricolo e che rende difficile non solo l'accesso alla terra dello straniero ma anche la stabilità dell'intero settore. La nuova disciplina penale<sup>34</sup>, in materia di contrasto al lavoro nero e allo sfruttamento dei lavori in agricoltura, ha infatti riscritto il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro applicabile nei confronti di chiunque recluti e assuma manodopera in condizione di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori<sup>35</sup>. Ai fini del configurarsi della condotta illecita, l'art. 603-*bis* cod. pen. non prevede più, diversamente dal passato, che vi sia l'intermediazione del caporale, così come che il rapporto di lavoro sia irregolare. Ciò nonostante il caporalato agricolo sembra sempre più configurarsi come una di quelle fattispecie per le quali, nonostante l'aggravamento delle sanzioni, l'effetto repressivo continua a non prodursi anche in considerazione del fatto che il bracciante, diversamente da altri lavoratori, parte da una condizione di estrema vulnerabilità socio-economica che, nella maggior parte dei casi, non gli consente di tutelare i suoi diritti nelle forme e nelle sedi opportune (sindacati, ispettorato del lavoro, tribunali, etc.). Anche i successivi provvedimenti che sono intervenuti nella materia dell'emersione del lavoro "nero" e del lavoro "grigio" in agricoltura<sup>36</sup> hanno mostrato una scarsa efficacia.

Si richiama, da ultimo, il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022<sup>37</sup>, contenente una serie di misure di intervento elaborate con il coinvolgimento di più Ministeri, rappresentanti degli enti territoriali e di altri soggetti istituzionali, rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro del settore agricolo ma anche associazioni del terzo settore. Come è stato evidenziato, «l'ampia e diversificata composizione del Tavolo è il frutto della consapevolezza – ormai acquisita da parte del decisore pubblico – che il fenomeno va affrontato con un approccio olistico e multifattoriale»<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> D.lgs. n. 8 del 15 gennaio 2016, *Disposizioni in materia di depenalizzazione a norma dell'art. 2, comma 2 della legge n. 67 del 28 aprile 2014*, in *Gazz. uff.* n. 17 del 22 gennaio 2016

<sup>35</sup> V. TORRE, *Il diritto penale e la filiera dello sfruttamento*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 158, 2018, 2, p. 289.

<sup>36</sup> Si fa riferimento all'art. 103 (*Emersione di rapporti di lavoro*), d.l. 19 maggio 2020, n. 34, conv., con modif., dalla legge n. 77 del 2020.

<sup>37</sup> Il Piano è stato approvato dal Tavolo Caporalato il 20 febbraio 2020. Il Tavolo è stato istituito con d.l. 23 ottobre 2018, n. 119, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 136 del 17 dicembre 2018.

<sup>38</sup> Così I. CANFORA - V. LECCESE, *Lavoro irregolare e agricoltura. Il Piano triennale per il contrasto allo sfruttamento lavorativo, tra diritto nazionale e regole di mercato della nuova PAC*, in *Dir. agroal.*, 1, 2021, p. 42

Il reclutamento illecito di lavoratori apre le porte, peraltro, alla criminalità organizzata (cc.dd. “agromafie”) che, soprattutto, nelle aree produttive ove giungono i finanziamenti dell’Unione europea possono «insediarsi e radicarsi nel tessuto economico locale, attraverso l’inserimento di prestanomi nella struttura societaria, lo sfruttamento del sistema di aiuti previsto a livello europeo e nazionale... sino all’utilizzo di aziende agricole da parte delle mafie come grandi lavatrici di denaro sporco, tradendone la originaria vocazione e procurandosi illeciti vantaggi sul mercato competitivo locale, nazionale ed internazionale»<sup>39</sup>.

Lo sfruttamento dei lavoratori stagionali impiegati nel settore agricolo è un fenomeno, peraltro, diffuso anche oltre i confini nazionali: è stato evidenziato come circa 4 milioni di lavoratori agricoli operano in Europa senza documenti ed in condizioni di lavoro deprecabili, privi dei minimi requisiti igienico-sanitari, di condizioni di vita dignitose e di dispositivi di sicurezza per la salute, richiesti specificamente nella fase pandemica<sup>40</sup>.

In questa situazione, drammatica per molti lavoratori della terra, la PAC continua ad erogare sovvenzioni ad imprenditori che non rispettano le condizioni poste nei contratti di lavoro e le normative sulla sicurezza igienico-sanitaria. Si è reso necessario, dunque, stabilire il rispetto di determinati parametri di tutela dei diritti dei lavoratori agricoli nel sistema di *cross-compliance* al quale gli agricoltori devono uniformarsi per beneficiare delle misure di pagamento diretto, erogati dall’Unione europea, a sostegno dell’attività agricola. È stato, pertanto, introdotto, a livello europeo, l’istituto della “condizionalità sociale”<sup>41</sup> che dispone, anche nella PAC<sup>42</sup>, la tutela dei

---

<sup>39</sup> EURISPES, COLDIRETTI E OSSERVATORIO SULLA CRIMINALITÀ NELL’AGROALIMENTARE, *Agromafie 6° Rapporto sui Crimini Agroalimentari in Italia*, Bologna, p. 70.

<sup>40</sup> K. BRAGASON, *I lavoratori dell’agroalimentare duramente colpiti dal Covid-19*, in AA.VV., *Agromafie e caporalato*, in OSSERVATORIO PLACIDO RIZZOTTO FLAI-CGIL, *Agromafie e caporalato, Quinto Rapporto*, Roma, 2020, 16. K. BRAGASON è il Segretario Generale dell’EFFAT (*European Federation of Food, Agriculture and Tourism Unions*).

<sup>41</sup> La condizionalità sociale, a cui verranno sottoposti i contributi erogati tramite la PAC, rappresenta un principio di giustizia sociale che sancisce come non si debbano dare, o si debbano togliere, fondi pubblici a chi è responsabile di reati legati allo sfruttamento del lavoro. La clausola sociale non era mai stata inserita nell’impalcatura del più importante programma del bilancio UE ed è stata richiesta dai sindacati agricoli europei, capeggiati da Via Campesina, affiancati da numerose organizzazioni europee e internazionali. Sul punto si richiamano anche le considerazioni svolte da I. CANFORA - V. LECCESE, *op. cit.*, p. 72 ss. nonché L. PAOLONI, *La sostenibilità “etica” della filiera agroalimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 4, 2020, p. 13.

<sup>42</sup> Il reg. (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021, *recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell’ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo*

diritti dei lavoratori braccianti mediante la previsione di una sanzione amministrativa che va a colpire appunto i soggetti beneficiari dei pagamenti diretti o dei premi annuali non rispettosi delle regole in materia di diritto del lavoro valevoli a livello nazionale, unionale ed internazionale. Detto sistema di condizionalità va inserito nei Piani strategici che gli stati membri hanno redatto per l'applicazione dei dispositivi della PAC e dunque diventa un elemento strutturale nella *governance* dei rapporti di lavoro in agricoltura<sup>43</sup>.

Le scelte operate dall'Unione europea, nel quadro delle nuove linee programmatiche promosse dal *Green Deal* europeo e sviluppate nell'ambito della *Farm to Fork Strategy*, fanno così trasparire un nuovo interesse delle istituzioni europee ai temi della giustizia sociale ed alla produzione di alimenti eticamente «sicuri» in quanto ottenuti con fondi pubblici ma senza lo sfruttamento di lavoratori e nel rispetto della loro dignità e della loro salute.

4. Da quanto fin qui esposto risulta, quindi, evidente che i presupposti giuridici per consentire l'accesso alla terra agli stranieri, secondo regole chiare e predefinite, siano ancora lungi dall'essere accolti nel nostro ordinamento e forse non se ne avverte la necessità in modo impellente se si considera che lo sfruttamento nelle campagne non solo non è scomparso, ma ha assunto nuove forme<sup>44</sup>: è stato rimarcato, ad esempio, che nel settore ortofrutticolo intere filiere sopravvivono grazie proprio al ricorso alla forza lavoro ed al reclutamento della manodopera in nero! Non possono non menzionarsi, al riguardo, anche le responsabilità della Politica agricola comune che, nel corso delle sue numerose riforme, ha di fatto incentivato la produttività tramite un'agricoltura moderna e orientata al mercato che ha

---

*di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013, all'art. 14, comma 1, stabilisce esplicitamente che: «Gli Stati membri indicano nei propri piani strategici della PAC che, al più tardi dal 1° gennaio 2025, una sanzione amministrativa è applicata agli agricoltori e agli altri beneficiari che ricevono pagamenti diretti a norma del capo II o i pagamenti annuali di cui agli articoli 70, 71 e 72 se non rispettano i requisiti relativi alle condizioni di lavoro e di impiego applicabili o agli obblighi del datore di lavoro derivanti dagli atti giuridici di cui all'allegato IV».*

<sup>43</sup> Con decreto 28 dicembre 2022, *Disciplina del regime di condizionalità sociale ai sensi del regolamento (UE) 2021/2115 e del regolamento (UE) 2021/2116*, in *Gazz. uff.* 21 febbraio 2023, n. 44, il MASAF ha provveduto a definire le norme relative all'applicazione in ambito nazionale, a partire dal 1° gennaio 2023, della condizionalità sociale, prevista all'art. 14 del reg. (UE) 2021/2115 e contenuta nel Piano strategico nazionale della PAC.

<sup>44</sup> V. LECCESE, *Lavoro, sfruttamento e tutele nella filiera agroalimentare: un itinerario*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 158, 2018, 2, p. 245; sul rapporto terra e filiere produttive ILC, FAO, GLTN, *Land Tenure and Sustainable Agri-Food Systems*, 2021 Rome, in *doi.org/10.4060/cb7154en*.

contribuito ad accentuare «le disuguaglianze e le polarizzazioni preesistenti nell'UE, innescando il passaggio da una forza lavoro di tipo familiare a una forza lavoro salariata ed esternalizzata e, progressivamente, da una forza lavoro locale ad una straniera, con una crescente presenza di lavoratrici e lavoratori migranti nelle attività agricole»<sup>45</sup>.

Se il richiamato connubio terra-lavoro è, per i motivi appena enunciati, così pregnante per le scelte (volontarie o forzate) dei migranti che operano nel nostro Paese, misure specificamente dirette a consentire l'accesso all'uso della terra o allo svolgimento di attività agricole in modo idoneo ed adeguato a garantire l'autosufficienza ed una vita dignitosa per lo straniero, non sono ancora purtroppo presenti nel quadro legislativo attuale.

Il nostro ordinamento offre comunque alcune generiche opportunità che potrebbero rappresentare delle risposte, seppur deboli e da meglio finalizzare, alle esigenze sopra prospettate. Si fa riferimento, innanzitutto, alla legge che ha istituito la Banca delle terre agricole<sup>46</sup>, emanata per affrontare i mai risolti problemi della mobilità fondiaria unitamente a quelli appunto relativi all'accesso alla terra, nell'ottica più ampia della riqualificazione e della rivitalizzazione delle terre incolte e abbandonate. Questa legge consente di utilizzare i terreni demaniali come un potenziale produttivo poco sfruttato che potrebbe contribuire a rimettere in moto il mercato fondiario e di conseguenza l'intero settore agricolo valorizzando, altresì, il patrimonio fondiario pubblico in modo da riportare all'agricoltura anche le aree incolte ed incentivando, in particolare, il ricambio generazionale nel settore.

---

<sup>45</sup> A. CORRADO, *Migrazioni e lavoro agricolo in Italia: le ragioni di una relazione problematica*, Policy Brief, Open Society Foundation, dicembre 2018, 1 che ulteriormente precisa: «L'impiego di forza lavoro migrante a basso costo e in condizioni di sfruttamento (forza lavoro che include cittadini dell'UE, lavoratori stagionali da Paesi terzi, richiedenti asilo e migranti irregolari) serve a far fronte alla ristrutturazione delle catene agroalimentari, soprattutto in mancanza di politiche agricole e commerciali appropriate in grado di tutelare i produttori dalle molteplici pressioni a monte e a valle delle filiere (derivanti dal potere delle grandi *corporation* e della Grande Distribuzione Organizzata, dall'elevata volatilità dei prezzi e da processi di integrazione verticale). Attraverso una distribuzione sempre più iniqua di rischi, costi e profitti lungo tutta la filiera, l'industria alimentare e i rivenditori sfruttano la loro posizione oligopolistica di negoziazione sul mercato per imporre prezzi e condizioni agli agricoltori, che vivono drammatiche condizioni di crisi dagli anni '70».

<sup>46</sup> Art. 16, legge 28 luglio 2016, n. 154, *Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale* (in *Gazz. uff.* 10 agosto 2016, n. 186); in tema G. STRAMBI, *La questione delle terre incolte e abbandonate e le leggi sulle «Banche della Terra»*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, p. 599; ID., *Le terre agricole abbandonate. Il recupero produttivo nella legislazione sulle "banche della terra" e nel Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, ES, Napoli, 2022.

Tuttavia l'accesso alla terra per i soggetti migranti, sia in qualità di proprietari che di affittuari, appare poco praticabile nel peculiare quadro normativo in esame in quanto la prevalenza delle leggi regionali<sup>47</sup> emanate in materia prevedono, tra i requisiti soggettivi per poter accedere ai terreni demaniali, la qualifica di imprenditore agricolo oppure dispongono che tale qualifica venga ottenuta nei sei mesi successivi alla presentazione della richiesta. Condizione, questa, al momento non contemplata esplicitamente per i soggetti migranti, contraddistinti appunto da uno *status* giuridico prevalentemente di precarietà che non consente loro di acquisire qualifiche professionali così specifiche. Ciò non impedisce, tuttavia, una revisione della norma che potrebbe ragionevolmente flettersi ad esigenze diverse, quali quelle qui rappresentate, in una prospettiva di maggiore attenzione anche alle politiche sociali e non soltanto a quelle della mera allocazione delle terre abbandonate.

Più rispondente alle peculiari istanze dei migranti, quali soggetti "vulnerabili" che necessitano di assumere la detenzione del bene terra, è il variegato comparto dell'agricoltura sociale, disciplinato con una specifica legge di settore<sup>48</sup>. Il fondamento del provvedimento normativo è costituito dal carattere promozionale della multifunzionalità dell'impresa agricola con la quale si tenta di bilanciare il binomio agricoltura-mercato con quello di agricoltura-inclusione sociale. In altri termini la legge punta ad integrare nell'agricoltura numerose attività, tra le quali quelle di carattere sociosanitario, educativo, di formazione e inserimento, di ricreazione volte a migliorare le prestazioni economiche delle aziende agricole, incoraggiare la diversificazione produttiva, dare opportunità di crescita e sostegno alla redditività ma anche a realizzare gli interessi di fasce di popolazione svantaggiate o a rischio di marginalizzazione quali sono i soggetti migranti. Dette attività vengono svolte da una pluralità di soggetti operanti nei diversi territori di riferimento<sup>49</sup>.

Alcune prospettive di un certo interesse, per le tematiche qui affrontate, sono aperte da una legge rivolta proprio a quei territori marginali, aree

---

<sup>47</sup> Numerose amministrazioni regionali hanno emanato leggi relative alle Banche della Terra, con l'obiettivo di costituire inventari completi e aggiornati dei terreni e delle aziende agricole di proprietà pubblica e privata che possono essere messi a disposizione di terzi tramite operazioni di affitto o di concessione.

<sup>48</sup> Legge 18 agosto 2015, n. 141, *Disposizioni in materia di agricoltura sociale*, in *Gazz. uff.* 8 settembre 2015, n. 208.

<sup>49</sup> In argomento si segnalano, tra gli altri, due interessanti studi che da prospettive diverse affrontano la tematica in esame: P. LATTANZI, *Prime note su agricoltura e sussidiarietà orizzontale*, in *Agr. ist. merc.*, 2014, 1, p. 23; G. MACCIONI, *Agricoltura sociale: profili giuridici*, in *Agr. ist., merc.*, 2015, 2-3, p. 154.

interne poco popolate o del tutto abbandonate nelle quali l'importanza del presidio umano è funzionale al mantenimento di "valori" non economici in senso stretto o non immediatamente percepibili, quali la tutela della biodiversità, delle risorse naturali ivi comprese quelle idriche, la salvaguardia delle aree boschive ma anche delle razze autoctone animali nonché il mantenimento degli equilibri idro-geologici ed il recupero delle bellezze architettoniche e paesaggistiche che contraddistinguono in modo così pregnante il territorio italiano da Nord a Sud.

La legge cui si fa riferimento<sup>50</sup> si pone in sintonia con gli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale e di pari opportunità per le zone con svantaggi strutturali e permanenti, predicati dall'Unione europea<sup>51</sup>. Essa persegue l'obiettivo del ripopolamento delle aree marginali attraverso «progetti sperimentali di incentivazione della residenzialità» (art. 2, comma 1°) nonché mediante il sostegno di attività agricole di piccola scala, quali la produzione e la commercializzazione dei prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta o a chilometro utile destinati anche all'utilizzo da parte dei gestori della ristorazione collettiva pubblica (mense scolastiche; ospedali; uffici pubblici).

In questo contesto l'applicazione della normativa *de qua* ai migranti potrebbe favorire, *in primis*, l'incremento demografico in zone del nostro Paese predestinate allo svuotamento e quindi alla perdita della loro identità. Verrebbero, altresì, a concretizzarsi le modalità di impiego di forza lavoro in attività utili per le persone che provengono da aree rurali meno prospere e produttive di quelle dei piccoli comuni italiani, a valorizzarne le abilità già in loro possesso oltre che il conseguimento di un reddito adeguato e di una dignità come individui.

Inoltre non si può dimenticare, come è stato correttamente rilevato<sup>52</sup>, l'operatività sul territorio nazionale dello strumento della PAC che potrebbe svolgere un ruolo significativo nell'aiutare i migranti legali, in particolare i rifugiati, a inserirsi e integrarsi nelle comunità rurali consentendo l'accesso alla terra attraverso programmi di sviluppo rurale che contemplino misure specifiche rivolte ai migranti.

---

<sup>50</sup> Legge 6 ottobre 2017, n. 158, *Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi Comuni*, in *Gazz. uff.* 2 novembre 2017, n. 256.

<sup>51</sup> A. DE NUCCIO, *Misure giuridiche per il contrasto dello spopolamento rurale nell'esperienza italiana: riflessioni su alcuni recenti interventi normativi*, in *Riv. quadr. dir. ambiente*, 2018, 2, p. 63.

<sup>52</sup> CORRADO, *op. cit.*, p. 6.



I tempi per scelte più incisive sono, del resto, maturi anche in considerazione del graduale mutamento del quadro internazionale di riferimento sullo specifico punto qui attenzionato. In particolare, al termine della presente riflessione, non può essere tralasciato il richiamo ad una delle ultime importanti Dichiarazioni universali dell'ONU<sup>53</sup> che ha affrontato il tema dell'accesso alla terra, ponendolo tra gli obiettivi fondamentali da perseguire a vantaggio di un complesso ampio e variegato di soggetti "vulnerabili", che hanno un rapporto di qualsiasi tipo con la terra, e tra i quali sono annoverati a pieno titolo i soggetti migranti<sup>54</sup>.

La Dichiarazione assegna, per la prima volta, una nuova centralità sul piano giuridico internazionale alla figura del «contadino»<sup>55</sup> e, al contempo, stabilisce che i contadini hanno il diritto di accedere a (e di utilizzare in modo sostenibile) le risorse naturali presenti nelle comunità di appartenenza, riconoscendo loro lo speciale diritto alla terra.

L'importanza del documento consiste, peraltro, nell'estensione del diritto alla terra a soggetti deboli e vulnerabili che vengono equiparati alla figura del contadino. La Dichiarazione sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali si applica, infatti, anche a chi, per ragioni diverse, dipende per la sua sussistenza dalla terra ed ha un rapporto diretto e speciale con essa e dunque a chi svolge un'agricoltura artigianale o su piccola scala, coltivando piante, allevando bestiame, dedicandosi alla pastorizia, esercitando l'attività di pesca, di silvicoltura, di caccia, di raccolta dei frutti della natura o attività artigianali e di altro genere nelle aree rurali.

In questo quadro di riferimento sono così contemplati dalla Dichiarazione in esame accanto ai popoli indigeni, alle comunità locali che lavorano la terra, ai transumanti, ai nomadi e ai seminomadi, a coloro che non possiedono la terra per svolgere l'attività agricola, ai lavoratori stipendiati, anche i lavoratori migranti, indipendentemente dal loro *status* giuridico, e gli stagionali che lavorano nelle piantagioni, nelle aziende agricole, nelle foreste e nelle aziende dedite all'acquacoltura nonché nelle imprese agroindustriali.

---

<sup>53</sup> Si tratta della *United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas*, UN Doc. A/RES/73/165, 17 dicembre 2018, in [un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/73/165](http://un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/165).

<sup>54</sup> La Dichiarazione è stato oggetto di una prima analisi in L. PAOLONI - S. VEZZANI, *La Dichiarazione ONU sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali: prime riflessioni*, in *federalismi.it*, Focus *Human Rights* n. 1/2019, p. 16.

<sup>55</sup> La problematica è ampiamente analizzata nel volume di J.D. VAN DER PLOEG, *I nuovi contadini. Le campagne e le risposte della globalizzazione*, Donzelli, Roma, 2009.

La nuova Carta internazionale dei diritti dei contadini, quale strumento di *soft law* che si rivolge per la sua attuazione ed implementazione ad ogni singolo Stato del pianeta, può così contribuire a quel significativo processo di *costituzionalizzazione della persona* considerata nella concretezza dei suoi bisogni e immersa nella sua dimensione sociale<sup>56</sup> che ingloba anche le situazioni soggettive del migrante. In questo contesto l'accesso al bene terra, da parte di soggetti vulnerabili e socialmente fragili, si colloca al di fuori di una dimensione meramente mercantile e proprietaria e si configura «non come una situazione puramente formale (...) ma come lo strumento che rende immediatamente utilizzabile il bene da parte degli interessati, senza ulteriori mediazioni»<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> S. RODOTÀ, *op. cit.*, p. 148 ss.

<sup>57</sup> S. RODOTÀ, *op. cit.*, p. 112; in tale direzione anche il pensiero di C.A. GRAZIANI, *Dal diritto alla terra al diritto della terra*, in *Agr. ist. merc.*, 2012, 2-3, p. 65 ss.

FRANCESCA COLI

## L'APPROCCIO ONE HEALTH

### ABSTRACT

L'approccio *One Health* – soprattutto a partire dalla pandemia da Covid-19 – è stato sempre più spesso incluso in testi legislativi e documenti di *policy*, attirando l'interesse della comunità scientifica. L'articolo vuole dunque fornire un primo inquadramento sulla natura di tale approccio. A tal fine, appare opportuno delinearne il significato, ricostruendone la storia, gli sviluppi e le finalità. Tale passaggio preliminare costituisce, difatti, il presupposto di qualsivoglia tentativo di trasposizione del *One Health* nell'ordinamento giuridico positivo.

La presente ricerca dapprima dà, quindi, conto della comparsa del *One Health* e del suo progressivo riconoscimento a livello internazionale, in particolare grazie all'impegno della FAO (l'Organizzazione delle Nazioni unite per l'alimentazione e l'agricoltura), dell'OIE (l'Organizzazione mondiale della sanità animale) e dell'OMS (l'Organizzazione mondiale della sanità). L'articolo affronta poi il rapporto ancora destrutturato tra *One Health* e settore agro-alimentare, focalizzandosi sulla necessità di spostarne i confini oltre la sicurezza alimentare (*food safety*). Infine, alcune considerazioni conclusive offrono spunti di riflessione per il futuro dell'approccio *One Health*.

*The One Health approach – especially since the Covid-19 pandemic – has been included more often in legislative texts and policy documents, attracting the interest of the scientific community. The aim of this article is therefore to provide an initial overview of the nature of this approach. To this end, it seems appropriate to outline its meaning, reconstructing its history, developments and objectives. This preliminary step is, in fact, the prerequisite for any attempt to transpose One Health into the positive legal system.*

*This research therefore first gives an account of the emergence of One*

*Health and its progressive recognition at the international level, in particular thanks to the efforts of the FAO, OIE and WHO. It then looks at the still unstructured relationship between One Health and the agri-food sector, focusing on the need to extend its boundaries beyond food safety. Finally, some concluding remarks provide food for thought for the future of the One Health approach.*

PAROLE CHIAVE: *One Health* – Approccio sistemico – Sicurezza alimentare.

KEYWORDS: *One Health* – Systemic Approach – Food Safety.

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Nascita e sviluppo del *One Health*: il contesto internazionale – 2.1. Dai 'Manhattan Principles' alla Tripartite – 2.2. Dai 'Berline Principles' alla Tripartite Plus – 2.3. Il 'One Health High Level Expert Panel' – 3. *One Health* e *agri-food*: oltre la *food safety* – 3.1. L'Unione europea: il *One Health* e il Reg. 178/2002 – 4. Conclusioni.

1. L'approccio *One Health* (Una Salute) si sostanzia in un metodo olistico e in un pensiero integrato che riconosce l'inestricabile relazione esistente tra la salute delle persone, la salute degli animali e la salute dell'ambiente<sup>1</sup>. Il *One Health* rappresenta, dunque, un'idea circolare e sistemica di salute, composta da tre componenti che si fondono tra loro, condividendo confini indistinti e contenuti sovrapposti<sup>2</sup>. L'obiettivo di tale approccio è

---

<sup>1</sup> Non esiste un'unica definizione di *One Health*, ma ne sono state suggerite di diverse; alcune di queste verranno analizzate ed illustrate nel corso dell'articolo, altre si riportano di seguito: «One Health is an approach to designing and implementing programmes, policies, legislation and research in which multiple sectors communicate and work together to achieve better public health outcomes. The areas of work in which a One Health approach is particularly relevant include food safety, the control of zoonoses (diseases that can spread between animals and humans, such as flu, rabies and Rift Valley Fever), and combatting antibiotic resistance (when bacteria change after being exposed to antibiotics and become more difficult to treat)» (WHO, 2017); «One Health is defined as a collaborative, multisectoral, and transdisciplinary approach—working at the local, regional, national, and global levels—with the goal of achieving optimal health outcomes recognizing the interconnection between people, animals, plants, and their shared environment» (Us Center for Disease Control and Prevention; the One Health Commission); «One Health recognizes that the health of humans, animals and ecosystems are interconnected. It involves applying a coordinated, collaborative, multidisciplinary and cross-sectoral approach to address potential or existing risks that originate at the animal-human-ecosystems interface» (the One Health Global Network); «One Health can provide a framework for national authorities to understand and implement it for improved connectivity and collaboration among various stakeholders» (J. JÄRHULT - M. EL ZOWALATY, *From SARS to Covid-19: a previously unknown SARS-related coronavirus (SARS-CoV-2) of pandemic potential infecting humans – call for a One Health approach*, 2020); «One Health as a framework for enhanced collaboration in areas of common interests (intersections), with initial concentration on zoonotic diseases, that will reduce risk, improve public health globally and support poverty alleviation and economic growth in developing countries» (World Bank, 2020).

<sup>2</sup> Appare opportuno menzionare anche l'approccio *One Welfare*, nato per completare ed ampliare quello del *One Health*. Il *One Welfare*, piuttosto che focalizzarsi sulla dimensione della salute, esalta quella del benessere, riconoscendo il legame indissolubile tra benessere animale, benessere umano, biodiversità e ambiente. L'obiettivo è quello di promuovere un'integrazione olistica della questione del benessere animale all'interno di altre discipline e settori, anche attraverso la promozione dell'adozione degli standard dell'OIE (l'Organizzazione mondiale della sanità animale). Per approfondimenti, v. R.G. PINILLOS (a cura di), *One welfare: A framework to improve animal welfare and human well-being*. Cabi, 2018. Per quanto riguarda il tema del benessere animale, v. E. SIRSI, *Il benessere degli animali nel Trattato di Lisbona – Relazione a Convegno "Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario, alimentare e ambientale"*. Ferrara, 6-7 maggio 2011, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, pp. 220-241; L. COSTANTINO, *La tutela del benessere animale nelle politiche agricole europee*, in *Agr. ist. merc.*, 2018, po. 71-82; I. CANFORA, *Le imprese alimentari e la protezione del benessere animale nelle società multiculturali*, in *Agr. ist. merc.*, 2018, pp. 5-9.

quello di raggiungere risultati ottimali in termini di salute pubblica (*lato sensu*), attraverso coordinazione e collaborazioni intersettoriali ed interdisciplinari a livello scientifico, regolatorio ed istituzionale.

Negli ultimi anni, e soprattutto a partire dalla crisi dovuta al Covid-19, l'approccio *One Health* ha iniziato ad esser incluso in documenti di *policy* e *soft law*, in testi legislativi, in dichiarazioni ufficiali, entrando a far parte del linguaggio della politica e risvegliando l'interesse della comunità scientifica ed accademica anche nell'ambito delle scienze sociali. Ne sono un esempio la Dichiarazione di Roma conclusa in occasione del *Global Health Summit* del 2021<sup>3</sup>; la Dichiarazione dei Ministri della salute in occasione del G20 del 2021<sup>4</sup>; il discorso della Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen in occasione del *One Planet Summit for Biodiversity* del 2021<sup>5</sup>; la Comunicazione dei Ministri dell'Agricoltura in occasione del G7 del 2022<sup>6</sup>; il reg. (UE) n. 522/2021 «programma UE per la salute»<sup>7</sup>; la Strategia «Dal Produttore al Consumatore» dell'UE del 2020<sup>8</sup>; la Strategia Europea per la Biodiversità anch'essa del 2020<sup>9</sup>; il Piano Strategico Nazionale italiano della PAC (versione notificata il 31 dicembre 2021)<sup>10</sup>; il PNRR italiano<sup>11</sup>; il Piano

<sup>3</sup> La Dichiarazione è disponibile al sito [https://global-health-summit.europa.eu/system/files/2021-05/GHS\\_The%20Rome%20Declaration.pdf](https://global-health-summit.europa.eu/system/files/2021-05/GHS_The%20Rome%20Declaration.pdf).

<sup>4</sup> La Dichiarazione è disponibile al sito <https://www.woab.org/en/g20-ministers-of-health-reaffirm-the-urgent-need-to-address-global-health-under-a-one-health-approach>.

<sup>5</sup> Il discorso è disponibile al sito [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech\\_21\\_61](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_21_61).

<sup>6</sup> La Comunicazione è disponibile al sito [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/EN/\\_International-Affairs/g7-2022-kommunique-en.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/EN/_International-Affairs/g7-2022-kommunique-en.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

<sup>7</sup> Reg. (UE) n. 522/2021 che definisce l'approccio *One Health* e lo considera una metodologia da attuare per il perseguimento dei suoi obiettivi generali (si veda art. 3).

<sup>8</sup> COM (2020) 381.

<sup>9</sup> COM (2020) 380.

<sup>10</sup> Il PNS: «Perseguendo il concetto di '*One Health*' (salute unica) – nel senso di tutela della salute delle persone, della salute animale e della sostenibilità ambientale – contenuto nella futura PAC, si rende necessario un percorso di miglioramento graduale e congiunto tra le competenze agricole, sanitarie ed ambientali al fine di creare approcci innovativi più ampi e multifattoriali in cui l'allevamento rientri in un modello di economia circolare, apportando, nel contempo, anche un vantaggio economico agli allevatori e ai produttori agricoli che indirizzano la loro attività verso un nuovo modello di zootecnia sostenibile, con l'intento di rispondere alla sfida della maggiore produttività e del minor impatto ambientale. In particolare, l'intervento ha come obiettivo principale quello di garantire l'equilibrio tra le produzioni di origine animale, *in primis* l'attività di allevamento, e l'ecosistema di cui è parte integrante, in modo da incentivare la crescita di un modello responsabile di zootecnia sostenibile compatibile con l'ambiente, economicamente sostenibile, socialmente responsabile, applicabile ai principali comparti produttivi del sistema zootecnico nazionale e regionale individuati per specie ed attitudine produttiva» (p. 826).

<sup>11</sup> Il Piano nazionale di ripresa e resilienza del 2021: «L'attuazione della riforma [Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale e rete nazionale della sa-

nazionale della prevenzione (PNP) del Ministero della salute 2020-2025<sup>12</sup>, solo per citarne alcuni.

La pandemia da Covid-19, nel mostrare l'inadeguatezza dei meccanismi di prevenzione e gestione delle pandemie, ha difatti sottolineato la necessità di considerare congiuntamente le minacce alla salute derivanti dall'interfaccia uomo-animale-ambiente, evidenziando l'inefficacia degli approcci settoriali<sup>13</sup>. La pandemia ha poi manifestato l'importanza del coordinamento e della collaborazione orizzontale e verticale tra i vari livelli delle amministrazioni nazionali, europee ed internazionali, dotando di ulteriore valore il rapporto tra leggi e politiche da un lato, ed evidenze scientifiche dall'altro.

Includere il *One Health* nel linguaggio politico, istituzionale e legislativo, non ha dunque il solo significato di attribuire centralità ad un'idea circolare di salute, quanto piuttosto di richiamare l'attenzione su tutti quegli elementi (metodologici, procedurali, istituzionali, organizzativi) impliciti e necessari per la sua attuazione. In altri termini, il *One Health*, in quanto metodologia, non è scindibile da una dimensione pratico-applicativa, senza la quale tale approccio verrebbe ridotto a mero enunciato di principio. E dunque, dal punto di vista della ricerca, l'interesse nei confronti del *One Health* si identifica soprattutto nella questione della sua attuazione<sup>14</sup>. L'attuazione costituisce il presupposto e al tempo stesso il fine ultimo dell'approccio, posto che la sua piena realizzazione comporterebbe

---

*lute, ambiente e clima*] intende perseguire una nuova strategia sanitaria, sostenuta dalla definizione di un adeguato assetto istituzionale e organizzativo, che consenta al Paese di conseguire standard qualitativi di cura adeguati, in linea con i migliori Paesi europei e che consideri, sempre più, il SSN come parte di un più ampio sistema di *welfare* comunitario. Essa prevede due attività principali: (...) La definizione entro la metà del 2022, a seguito della presentazione di un disegno di legge alle Camere, di un nuovo assetto istituzionale per la prevenzione in ambito sanitario, ambientale e climatico, in linea con l'approccio *One-Health*» (p. 227).

<sup>12</sup> Disponibile al seguente sito [https://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_notizie\\_5029\\_0\\_file.pdf](https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_notizie_5029_0_file.pdf).

<sup>13</sup> V., ONE HEALTH HIGH-LEVEL EXPERT PANEL, W.B. ADISASMITO, S. ALMUHAIRI, C.B. BEHRAVESH, P. BILIVOGUI, S.A. BUKACHI *et al.*, *One Health: A new definition for a sustainable and healthy future*, PLoSPathog 18 (6), 2022.

<sup>14</sup> Si veda anche R. BHATIA, *National Framework for One Health*, New Delhi, FAO, 2021, p. 2, che elenca gli ostacoli sistemici che impediscono il consolidamento di una strategia comune nello spirito del *One Health*. Questi sono: il mancato riconoscimento dei benefici economici e sanitari; la *governance* frammentata e non coordinata di salute umana, salute animale e ambientale; l'assenza di un accordo tra responsabili politici e professionisti sul modo di procedere; l'inadeguatezza delle attività congiunte di formazione e *capacity building*; la mancanza di chiarezza sul concetto e sulla portata dell'approccio *One Health*; la mancata comprensione delle definizioni; la scarsità di dati sull'interazione tra esseri umani e animali e sulle sue implicazioni.

un ripensamento della struttura e del funzionamento di gran parte delle fondamenta del nostro ordinamento. Sarebbero coinvolti i meccanismi di formulazione di leggi e politiche; l'organizzazione della pubblica amministrazione; il dialogo tra la scienza e i pubblici poteri; la comunicazione tra settori disciplinari distinti; l'attribuzione di competenze in capo ad organi ed organismi pubblici e privati; il ruolo dei principi generali del diritto i cui confini e le cui funzioni dovrebbero essere aggiornate e ripensate.

Il presente scritto<sup>15</sup> non si pone l'obiettivo di fornire risposte sulla questione dell'attuazione appena menzionata, ma si inserisce in una dimensione logico-concettuale antecedente: quella dell'origine, dei connotati, dei limiti e delle potenzialità dell'approccio *One Health*.

Sono principalmente due le considerazioni che giustificano la rilevanza scientifica di un siffatto studio preliminare e ricognitivo. La prima, fondata su un'utilità di carattere pratico, si basa sul dato che la gran parte delle fonti consultate per tale ricerca (tra tutte, documenti di *soft law*, letteratura grigia e dottrina) appartengono al panorama internazionale, essendo il *One Health* un approccio sviluppatosi oltre i confini nazionali ed europei. Inoltre, le medesime fonti sono estranee al contesto giuridico, essendo riferibili piuttosto a settori disciplinari scientifici medico-veterinari.

La seconda considerazione, avente un carattere più metodologico, si identifica con la necessità di analizzare e comprendere il *One Health* in quanto tale, rifuggendo dalla tendenza di svuotarlo di significato e storia, e di menzionarlo in contesti che non ne rispettano natura, struttura e finalità. Tale passaggio, a parere di chi scrive, costituisce il presupposto fondante di qualsivoglia attuazione e tentativo di concretizzazione delle possibilità del *One Health* nell'ordinamento giuridico positivo.

Il presente scritto ha, quindi, l'obiettivo di fornire un primo inquadramento sulla natura dell'approccio *One Health*. Dapprima dà conto della sua comparsa e del suo progressivo riconoscimento a livello internazionale. La ricerca affronta poi il rapporto ancora destrutturato tra *One Health* e settore agro-alimentare, focalizzandosi sulla necessità di spostarne i confini oltre la sicurezza alimentare (*food safety*). Infine, alcune considerazioni conclusive offrono spunti di riflessione per il futuro dell'approccio *One Health*.

---

<sup>15</sup> Si segnala che questo scritto è da considerarsi un primo risultato di un lavoro più ampio che riguarda la mia ricerca dottorale. La mia tesi di dottorato ha, infatti, ad oggetto l'attuazione dell'approccio *One Health* nel contesto dell'Unione europea ed in relazione alla transizione verso i sistemi alimentari sostenibili.



2. Come è stato rilevato, è soprattutto di recente che il termine *One Health* ha iniziato ad imporsi nel dibattito politico ed istituzionale. La nascita di questa espressione risale, però, ai primi anni del XXI secolo ed il suo sostrato contenutistico ha origini ben più antiche. È infatti fin dall'epoca premoderna che le scienze (naturali *in primis*) si interessano dei punti di intersezione tra la salute umana, la salute animale e la salute ambientale<sup>16</sup>.

Aristotele, nei suoi trattati sugli animali (*Historia animalium, De partibus animalium e De generatione animalium*)<sup>17</sup>, già nel IV secolo a.C. aveva reso evidente quanto lo studio e l'analisi degli animali (*zoa*) potesse essere utile per la salute ed il benessere degli esseri umani. Ippocrate, fondatore dell'*ars medica antiqua*, metteva in connessione la salute umana e quella degli ecosistemi con queste parole: «Chiunque desideri indagare correttamente in medicina, dovrebbe procedere così: in primo luogo dovrebbe considerare le stagioni dell'anno, e quali effetti produce ciascuna di esse (poiché non sono tutte uguali, ma variano in funzione dei cambi di stagione). Poi bisogna considerare i venti, caldi e freddi, e quindi quelli peculiari per ciascuna località. Dobbiamo considerare la qualità delle acque, poiché, dato che esse differiscono fra loro per la leggerezza e sapore, avranno diversa qualità (...)»<sup>18</sup>.

Il medico-filosofo Galeno del II secolo d.C. si opponeva al fatto che la medicina avesse perso un "orientamento unitario" e condannava la sua divisione in scuole e sette diverse<sup>19</sup>. Se da un lato il pensiero di Galeno non è di certo inquadrabile nella *ratio* del moderno concetto di *One Health*, dall'altro rileva quale volontà di (ri)costruire il profilo unitario della scienza medica. Tale ri-unificazione doveva avvenire, a parere del filosofo, tramite l'anatomia: questa era infatti considerata sia un metodo di integrazione del sapere teorico medico scientifico, sia un 'principio di una teologia rigorosa'

<sup>16</sup> Per un'analisi dettagliata, si veda, J.S. MACKENZIE *et al.*, *The One Health Approach – Why is it so important?*, in J.S. MACKENZIE *et al.* (a cura di), *One Health and Zoonoses*, in *Tropical Medicine and Infectious Diseases*, 4(2), 2019, p. 88 ss. e M. BRESALIER *et al.*, *One Health in History*, in J. ZINSSTAG *et al.* (a cura di), *One Health: The Theory and Practice of Integrated Health Approaches*, 2ª ediz., CABI, 2021, pp. 1-14.

<sup>17</sup> Per completezza, si segnalano anche *De incessu e De motu animalum*. Per approfondimenti, si veda M.M. SASSI, *I Trattati Di Aristotele 'Sugli Animali': nascita di una disciplina*, in *La zoologia di Aristotele e la sua ricezione, dall'età ellenistica e romana alle culture medioevali. Atti della X "Settimana di Formazione" del Centro GrAL*, Pisa, 18-20 novembre 2015, a cura di M.M. SASSI *et al.*, Pisa University Press, 2017.

<sup>18</sup> IPPOCRATE, *Dell'aere, dell'acqua e de' luoghi*, IV sec. a.C.

<sup>19</sup> Cfr. M. VEGETTI, *Galeno*, in *Istituto della Enciclopedia italiana, Storia della Scienza*, 1, cap. XV; A. CLERICUZIO, *Il mondo vivente: le piante, gli animali e gli uomini*, in U. ECO (a cura di), *Antichità – La civiltà greca – Scienze e tecniche, Storia della Civiltà Europea*, Edizione in 75 ebook.

che riguardava l'intera umanità. Ciò è interessante nella misura in cui il sapere anatomico di Galeno era fondato esclusivamente sulla vivisezione dei corpi animali (in particolar modo quello delle scimmie) proprio per la loro somiglianza con l'essere umano: dunque, lo studio dell'anatomia animale necessario al progredire della medicina umana. Nel IX secolo, le teorie darwiniane relative alla continuità filogenetica fra esseri viventi – riassumibili nell'identificazione di un unico progenitore comune alla specie umana e a quella dei mammiferi – sono state poi fondamentali per l'evoluzione dello studio delle malattie e per l'identificazione delle zoonosi<sup>20</sup>.

È poi nel XIX secolo che si sviluppa oltreoceano la teoria della c.d. “medicina comparativa”, focalizzata sullo studio dei punti di intersezione tra la medicina veterinaria e quella umana. Al fondatore di tale scuola di pensiero, Rudolf Ludwig Carl Virchow – il quale dedicò la propria carriera all'analisi delle differenze e somiglianze delle due scienze mediche – viene attribuita la famosa frase: «Tra l'animale e l'uomo e la medicina, non c'è una linea di demarcazione – né dovrebbe esserci. L'oggetto è diverso, ma l'esperienza ottenuta costituisce la base di tutta la medicina»<sup>21</sup>.

Sarà poi Calvin W. Schwabe, esponente della “medicina comparativa” e padre della epidemiologia moderna, che creerà, alla fine degli anni '70, il termine *One Medicine* (Una Medicina)<sup>22</sup>. Tale formula, profondamente caratterizzata da una connotazione clinica ed epidemiologica, si riferiva all'unitarietà di paradigma tra le due medicine, l'una essenziale allo sviluppo dell'altra, entrambe fondamentali per il benessere e la salute degli esseri viventi. Nei decenni successivi, enfatizzando la promozione della salute, piuttosto che il trattamento della malattia, alle due dimensioni della salute umana e animale del *One Medicine* si aggiunse una terza dimensione, quella della salute degli ecosistemi in cui gli stessi co-esistono<sup>23</sup>: nasce così il *One Health*.

---

<sup>20</sup> Per zoonosi si intendono le malattie che si trasmettono dagli animali agli uomini.

<sup>21</sup> Traduzione dell'autrice. Cfr. L.Z. SAUNDERS, *Virchow's contributions to veterinary medicine: celebrated then, forgotten now*, in *Veterinary Pathology*, 37(3), 2000, pp. 199-207.

<sup>22</sup> C. SCHWABE, *Veterinary Medicine and Human Health*, Williams & Wilkins, 1984. Si segnala che alcuni autori attribuiscono la creazione del concetto *One Medicine* a William Osler, uno studente di Rudolf Ludwig Carl Virchow; a tal proposito, v. J. ZINSSTAG *et al.*, *From “one medicine” to “one health” and systemic approaches to health and well-being*, in *Preventive Veterinary Medicine*, 2011, p. 149. Cfr. anche J. ZINSSTAG *et al.*, *Mainstreaming One Health*, in *EcoHealth* 9, 2012, pp. 107-110; S. CRADDOCK *et al.*, *Introduction, One world, one health? Social science engagements with the one health agenda*, in *Social Science & Medicine*, 129, 2015; S.N. GARCIA *et al.*, *One Health for Food Safety, Food Security, and Sustainable Food Production*, in *Front. Sustain. Food Syst.*, 4(1), 2020.

<sup>23</sup> J. ZINSSTAG *et al.*, *From “one medicine” to “one health” and systemic approaches to health and well-being*, in *Preventive Veterinary Medicine*, 2011, p. 150: «The term

Dal breve *excursus* storico ed evolutivo appena delineato, sebbene certamente non esaustivo, si scorge come, al di là della singola terminologia utilizzata (“orientamento unitario” della medicina; “medicina comparativa”; *One Medicine*) e delle evidenti differenze dovute agli indiscutibili sviluppi del pensiero e del sapere avvenuti nel corso dei secoli, il concetto del *One Health* non racchiude *in re ipsa* un messaggio innovativo. Ad essere potenzialmente rivoluzionaria è la sua portata applicativa, strettamente dipendente da un riconoscimento istituzionale (e normativo) a livello nazionale, europeo, ed internazionale. La dimensione internazionale è quella che fino ad oggi ha contribuito maggiormente alla sua diffusione e legittimazione. Di seguito sono riportate le tre tappe fondamentali di tale evoluzione.

2.1. Il primo avvenimento rilevante è databile nel settembre del 2004, quando esperti di tutto il mondo si incontrarono per un simposio alla Rockefeller University, con l’obiettivo di discutere, in maniera integrata, delle minacce alla salute della vita sulla Terra. Come risultato dell’evento<sup>24</sup> – oltre alla creazione dell’espressione *One World, One Health*<sup>25</sup> – vennero istituiti i cc.dd. *Manhattan Principles*, dodici raccomandazioni per affrontare in maniera olistica problematiche quali la prevenzione delle malattie epidemiche/epizootiche, l’integrità degli ecosistemi e della biodiversità, la salute delle persone e quella degli animali domestici e selvatici<sup>26</sup>. Tali raccomandazioni volevano esortare i capi di stato mondiali, la società civile, la comunità sanitaria globale e le istituzioni scientifiche a prendere consapevolezza del fatto che: «Solo abbattendo le barriere tra agenzie, individui, specialità e settori possiamo liberare l’innovazione e le competenze necessarie per affrontare le molte sfide serie alla salute delle persone, degli animali domestici e della fauna selvatica e all’integrità degli ecosistemi. Risolvere le minacce di oggi e i problemi di domani non può essere realizzato

---

‘one medicine’, having a rather clinical connotation, reflects insufficiently the interactions between human and animal health that reach far beyond individual clinical issues and include ecology, public health and broader societal dimensions. ‘One medicine’ evolves thus towards “one health” through practical implementation and careful validation of con-temporary thinking on health and ecosystems and their relevance for global public and animal health development». Cfr. anche S. CRADDOCK *et al.*, *op. cit.*, nota 22.

<sup>24</sup> All’evento presero parte, tra gli altri partecipanti, la FAO e l’OMS e venne organizzato dalla *Wildlife Conservation Society* e fu intitolato “*Building Interdisciplinary Bridges to Health in a Globalized World*”.

<sup>25</sup> Si segnala che *One Health, One World* è un marchio registrato della *Wildlife Conservation Society*.

<sup>26</sup> Le dodici raccomandazioni sono disponibili all’indirizzo <https://oneworldonehealth.wcs.org/About-Us/Mission/The-Manhattan-Principles.aspx>

con gli approcci di ieri. Siamo in un'era di *One World, One Health* e dobbiamo escogitare soluzioni adattive, lungimiranti e multidisciplinari per le sfide che senza dubbio ci attendono»<sup>27</sup>.

È soprattutto a partire da questo momento che iniziano a svilupparsi sinergie più o meno strutturate tra diverse organizzazioni e istituzioni internazionali ispirate all'approccio *One Health*. In tal senso, le Conferenze Ministeriali Internazionali sull'influenza Umana e Animale e le attività di FAO<sup>28</sup>, OMS<sup>29</sup>, OIE<sup>30</sup> e Banca Mondiale costituiscono tappe fondamentali nel processo evolutivo dell'approccio<sup>31</sup>.

In particolar modo, sono l'OMS, l'OIE e la FAO, che, in funzione del loro mandato<sup>32</sup>, sviluppano metodi di lavoro e collaborazione multisettoriali (es. partecipazione alle rispettive riunioni di lavoro, condivisioni di dati e informazioni) per prevenire, mitigare e gestire i rischi legati alla salute. Nel 2010, le tre organizzazioni (la c.d. «Tripartite») formalizzano la loro collaborazione relativa al *One Health* nella *Tripartite Concept Note*<sup>33</sup>, creando una vera e propria cesura rispetto al passato. L'obiettivo è duplice: da un lato, assumersi una comune responsabilità di azione e gestione dei rischi legati alla salute nelle interfacce animali-persone-ecosistemi, dall'altro coordinare a livello globale le attività di prevenzione e gestione delle malattie zoonotiche e ad alto impatto, adottando un approccio multi-settoriale

---

<sup>27</sup> Traduzione dell'autrice. La versione originale è disponibile all'indirizzo <https://oneworldonehealth.wcs.org/About-Us/Mission/The-Manhattan-Principles.aspx>.

<sup>28</sup> L'Organizzazione delle Nazioni unite per l'alimentazione e l'agricoltura.

<sup>29</sup> L'Organizzazione mondiale della sanità.

<sup>30</sup> L'Organizzazione mondiale della sanità animale.

<sup>31</sup> Si segnala che nel 2008 la FAO, l'OIE, l'OMS, l'UNICEF, l'UNSC (the UN System Influenza Coordinator) e the World Bank elaborarono un quadro strategico comune: *Contributing to One World, One Health*, disponibile all'indirizzo <https://www.fao.org/3/aj137e/aj137e00.pdf>. Quest'ultimo aveva l'obiettivo di rafforzare la capacità di prevenire, rilevare e rispondere ai focolai delle malattie, nonché di stabilire un'efficiente capacità di risposta alle emergenze nazionali e promuovere la collaborazione intersettoriale e le partnership per migliorare la salute umana e animale.

<sup>32</sup> Rispettivamente su: salute umana, salute degli animali e lotta alla fame e raggiungimento della sicurezza alimentare.

<sup>33</sup> WHO, FAO, OIE, *The FAO-OIE-WHO collaboration sharing responsibilities and coordinating global activities to address health risks at the animal-human-ecosystems interfaces. International Ministerial Conference on Animal and Pandemic Influenza*, Hanoi, 2010, disponibile all'indirizzo <https://www.oie.int/app/uploads/2021/03/final-concept-note-hanoi.pdf>. Si segnala che esistevano già precedenti collaborazioni, ad esempio l'Accordo del 2004 tra FAO e OIE per coordinare gli sforzi nel controllo delle malattie degli animali e della sicurezza degli alimenti nel quadro dei loro rispettivi mandati, disponibile all'indirizzo <https://www.oie.int/en/who-we-are/structure/framework/cooperation-agreements/agreement-with-the-food-and-agriculture-organization-of-the-united-nations-fao/>. Cfr. J. ZINSSTAG et al., *Mainstreaming One Health*, in *EcoHealth* 9, 2012, pp. 107-110.

e multi-disciplinare<sup>34</sup>. Sebbene l'intento fosse chiaramente ispirato alla logica del *One Health*, quest'ultimo viene menzionato una sola volta nella *Tripartite Concept Note*: la Tripartite vuole «sviluppare standard normativi e programmi sul campo, per raggiungere gli obiettivi di *One Health*»<sup>35</sup>. Non è specificato quali siano gli obiettivi del *One Health* cui si fa riferimento, così come non è presente una definizione di *One Health*. Nonostante ciò, questo documento viene ancora oggi considerato il punto di riferimento di tutte le successive collaborazioni della Tripartite e una pietra miliare per il potenziamento e la legittimazione dell'approccio.

Nel 2017, *The Tripartite's Commitment*<sup>36</sup> riassume i risultati ottenuti nel corso dei primi sette anni di collaborazione<sup>37</sup> della Tripartite ed elenca una serie di questioni sulle quali le tre organizzazioni si impegnano a collaborare. In tale documento, l'approccio *One Health* viene menzionato tre volte<sup>38</sup>; nella prima di queste, il *One Health* viene descritto come una «colla-

---

<sup>34</sup> La Tripartite si pone anche alcuni obiettivi complementari, quali la collaborazione nel settore normativo ed in quello della comunicazione pubblica, il rafforzamento delle capacità tecniche per la valutazione e la gestione del rischio, nonché lo sviluppo della ricerca. Si veda anche R. BHATIA, *op. cit.*, nota 14.

<sup>35</sup> Traduzione dell'autrice, di seguito la versione originale: «This tripartite relationship envisages complementary work to develop normative standards and field programs to achieve One Health goals».

<sup>36</sup> FAO, OIE, OMS, *The Tripartite's Commitment – Providing multi-sectoral, collaborative leadership in addressing health challenges*, 2017.

<sup>37</sup> I primi sette anni di collaborazione della Tripartite si focalizzano principalmente su tre tematiche: la resistenza antimicrobica, la rabbia e l'influenza zoonotica. Tali temi vengono identificati nel 2011 a Città del Messico durante il “*High-level technical meeting to address health risks at the human-animal ecosystems interfaces*” quali casi studio sui quali mostrare l'efficacia dell'approccio *One Health*. Per un'analisi approfondita, cfr. WHO, *High-level technical meeting to address health risks at the human-animal ecosystems interfaces: Mexico city, Mexico 15-17 November 2011*, 2012, disponibile all'indirizzo <https://apps.who.int/tris/handle/10665/78100>, che individua gli elementi chiave ed operativi per un'efficace collaborazione inter-settoriale.

<sup>38</sup> Per completezza, si riportano le altre due citazioni: «To advance the “One Health” approach, in 2011 the Tripartite identified three technical topics – antimicrobial resistance, rabies and zoonotic influenza – to showcase the importance of multi-sectoral collaboration for effective risk management» e «While the three technical topics were identified as areas to showcase the “One Health” approach and the Tripartite collaboration undertaken to implement it, the Organizations have also been working on a number of other topics that require multi- sectoral leadership such as: the collaboration of the animal and public health sectors in the implementation of International Health Regulations (IHR 2005); review of national capacities for the detection of and response to health events; the Joint External Evaluations; and creating linkages between the Performance of Veterinary Services (OIE Pvs) Pathway and the IHR Monitoring and Evaluation Framework to strengthen cooperation between human health and animal health systems and synergise capacity development of health services».

borazione efficace e multisettoriale»<sup>39</sup>, che mira al coinvolgimento di diversi settori per la gestione di sfide comuni.

Nel 2019, la Tripartite pubblica la guida *Taking a Multisectoral, One Health Approach: A Tripartite Guide to addressing Zoonotic Diseases in Countries*<sup>40</sup> (la c.d. TZG), un *vademecum* di buone pratiche indirizzate ai governi nazionali per l'attuazione dell'approccio *One Health*. L'esigenza di una siffatta guida nasce dalla consapevolezza che la maggior parte dei Paesi hanno meccanismi (istituzionali, burocratici, normativi, organizzativi) inadeguati per attuare un'efficace e funzionale collaborazione multidisciplinare in tema di salute pubblica. Nella TZG, adottare un approccio *One Health* significa che «tutti i settori e le discipline rilevanti attraverso l'interfaccia uomo-animale-ambiente sono coinvolti per affrontare la salute in un modo che è più efficace, efficiente o sostenibile di quello che potrebbe essere raggiunto se non fossero coinvolti tutti i settori rilevanti. Adottare un approccio multisettoriale e *One Health* significa garantire equilibrio ed equità tra tutti i partner»<sup>41</sup>.

Il *One Health* assume, dunque, una connotazione più operativa e pratica rispetto al passato: l'approccio non è più un sinonimo di «collaborazione multisettoriale» (vedi *supra*), ma rappresenta una metodologia «efficace, efficiente e sostenibile», che richiede il coinvolgimento equo di tutti i settori e le discipline rilevanti. Non sfuggono la complessità attuativa e le conseguenze pratiche di un simile *modus operandi*.

2.2. Nel 2021, la Tripartite diviene Tripartite Plus (o Quadripartite) con il coinvolgimento dell'UNEP, il Programma delle Nazioni unite per l'ambiente. Per contestualizzare tale passaggio appare utile far riferimento a ciò

---

<sup>39</sup> «The Tripartite is advocating for *effective, multi-sectoral collaboration* at the local, national, regional and global levels and is providing guidance on complex issues. This “One Health” approach recognizes that the health of people is connected to the health of animals and the environment».

<sup>40</sup> FAO, OIE, OMS, *Taking a Multisectoral, One Health Approach: A Tripartite Guide to addressing Zoonotic Diseases in Countries*, 2019 (TZG), disponibile all'indirizzo <https://www.oie.int/app/uploads/2021/03/en-tripartitezoonosesguide-webversion.pdf>. La TZG aggiorna e amplia la precedente guida del 2008 per le malattie zoonotiche (OMS, *Zoonotic Diseases: A Guide to Establishing Collaboration between Animal and Human Health Sectors at the Country Level*, 2008).

<sup>41</sup> Traduzione dell'autrice, di seguito la versione originale: «In the TZG, taking a multisectoral, One Health approach means that all relevant sectors and disciplines across the human-animal-environment interface are involved to address health in a way that is more effective, efficient, or sustainable than might be achieved if not all relevant sectors were engaged. Taking a multisectoral, One Health approach includes ensuring balance and equity among all the partners».

che accadde nel 2019, quando, a quindici anni di distanza dai *Manhattan Principles* (*supra*), la Divisione di politica estera climatica e ambientale del Ministero degli esteri tedesco e la *Wildlife Conservation Society* convocarono la conferenza *One Planet, One Health, One Future*, alla quale parteciparono quasi duecento rappresentanti di governo, del mondo accademico, della politica e della società civile. Risultato dell'evento fu la pubblicazione dei *Berlin Principles*: «Oggi, *One Health* è spesso strettamente focalizzato su alcuni argomenti selezionati, come le malattie infettive emergenti nell'interfaccia uomo-animale e la preparazione alle pandemie. Mentre queste sono senza dubbio questioni importanti, un approccio *One World, One Health* così limitato non può esprimere tutto il suo potenziale di salute globale. I *Berlin Principles* (...) sono un 'aggiornamento' dei *Manhattan Principles*, che reintegrano la salute e l'integrità dell'ecosistema, affrontando al contempo questioni attuali e urgenti, come il cambiamento climatico»<sup>42</sup>.

I *Berlin Principles* si pongono, dunque, l'obiettivo di reintegrare la salute dell'ambiente e l'integrità degli ecosistemi nella logica del *One Health*. Ciò poiché, sebbene la natura e la struttura del *One Health* impongano di considerare sul medesimo piano la salute delle persone, degli animali e dell'ambiente, è principalmente il nesso salute umana-salute animale ad esser stato sviluppato nel corso del tempo, tanto a livello teorico, quanto a livello pratico. A tal proposito, uno studio del 2020 ha rivelato alcune lacune tematiche e disciplinari nello studio dell'approccio nella ricerca accademica, in particolare per quanto riguarda l'inclusione delle questioni ambientali<sup>43</sup>. Ma anche la prima definizione di *One Health* formulata dalla Commissione europea nel *Piano d'azione europeo 'One Health' contro la resistenza antimicrobica*<sup>44</sup> del 2017 è in tal senso significativa: «È un termine utilizzato per descrivere un principio che riconosce che la salute umana e animale sono interconnesse, che le malattie sono trasmesse dall'uomo agli animali e viceversa e che esse devono quindi essere contrastate negli uni e negli altri. *L'approccio 'One Health' comprende anche l'ambiente, altro anello di*

---

<sup>42</sup> Traduzione dell'autrice, la versione originale è disponibile all'indirizzo <https://oneworldonehealth.wcs.org/About-Us/Mission/The-2019-Berlin-Principles-on-One-Health.aspx>.

<sup>43</sup> S. HUMBOLDT-DACHROEDEN - O. RUBIN - S.S. FRID-NIELSEN, *The state of One Health research across disciplines and sectors – a bibliometric analysis*, in *One Health* 10(2020) 100146, 2020.

<sup>44</sup> COM (2017)339 final. Le conclusioni del Consiglio del 17 giugno 2016 recavano un invito a mettere a punto un nuovo piano d'azione globale dell'Unione europea sulla resistenza antimicrobica basato sull'approccio *One Health* <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/06/17/epsco-conclusions-antimicrobial-resistance/>

*collegamento tra l'uomo e gli animali e anch'esso fonte potenziale di nuovi microrganismi resistenti»* (corsivo dell'autrice).

La salute dell'ambiente non viene, quindi, presa in considerazione per sé, ma diviene rilevante solo nella misura in cui esplica una funzione di legame («anello di collegamento») tra esseri umani e animali<sup>45</sup>.

L'inclusione dell'UNEP nella Tripartite, così come la nuova definizione europea di *One Health* inserita nel reg. (UE) 522/2024<sup>46</sup>, devono quindi esser collocate in tale contesto di cambiamento, volto a rafforzare il ruolo della salute ambientale all'interno dell'approccio.

2.3. A maggio 2021, la Tripartite Plus costituisce il *One Health High Level Expert Panel* (OHHLEP), un gruppo di 26 esperti indipendenti di 'alto livello' sul *One Health*<sup>47</sup>. L'obiettivo generale del OHHLEP è quello di potenziare coordinamento, cooperazione e *governance* dell'approccio, coadiuvando e sostenendo le quattro organizzazioni nello sviluppo di programmi mondiali volti a fronteggiare le minacce alla salute<sup>48</sup>.

Il primo grande risultato ottenuto dal gruppo di esperti è stata l'elaborazione di una definizione 'ufficiale' di *One Health*, pubblicata a dicembre 2021: «*One Health* è un approccio integrato e unificante che mira a bilanciare e ottimizzare in modo sostenibile la salute di persone, animali ed ecosistemi. *One Health* riconosce che la salute degli esseri umani, degli animali domestici e selvatici, delle piante e dell'ambiente in generale (compresi gli

---

<sup>45</sup> A ulteriore conferma di tale subalternità, lo stesso Piano d'azione stabilisce che: «Le iniziative devono essere tuttavia ampliate, ad esempio estendendo l'approccio "One Health" all'ambiente (...)».

<sup>46</sup> Art. 2, comma 1°, n. 5: «Approccio 'One Health': un approccio multisettoriale che riconosce che la salute umana è connessa alla salute animale e all'ambiente e che le azioni volte ad affrontare le minacce per la salute devono tenere conto di queste tre dimensioni».

<sup>47</sup> Durante il discorso del Direttore generale dell'OMS in occasione del *Paris Peace Forum* del 12 novembre 2020, viene annunciata la creazione del OHHLEP, al fine di migliorare la base scientifica delle decisioni politiche, promuovere l'impegno politico e aumentare la consapevolezza del pubblico relativamente all'interfaccia esseri umani-animali-ambiente. I 26 esperti rappresentano un'ampia gamma di discipline e settori scientifici rilevanti per il *One Health* (malattie infettive emergenti e zoonosi; epidemiologia, prevenzione e controllo delle malattie infettive; biodiversità, fauna selvatica e salute degli ecosistemi; politica e pratica dei sistemi sanitari e preparazione alle pandemie; sistemi alimentari e loro interconnessioni con la salute; scienze sociali, economiche e comportamentali relative a *One Health*; impatti dei cambiamenti ambientali e di altro tipo sulle malattie emergenti e sulla salute; clima e ambiente). Non vi sono giuristi tra gli esperti selezionati.

<sup>48</sup> Il OHHLEP, tra le altre cose, ha anche proposto di sviluppare un Piano d'azione per il *One Health* (*Global Plan of Action for One Health*), al quale le quattro organizzazioni stanno attualmente lavorando. Il Piano mira ad integrare e a rendere operativo l'approccio *One Health* a livello globale, regionale e nazionale.



ecosistemi) sono strettamente collegati e interdipendenti. L'approccio mobilita più settori, discipline e comunità a vari livelli della società, per lavorare insieme per promuovere il benessere e affrontare le minacce alla salute e agli ecosistemi, mentre affronta il bisogno collettivo di acqua pulita, energia e aria, cibo sicuro e nutriente, agendo sul cambiamento climatico e contribuendo allo sviluppo sostenibile»<sup>49</sup>.

Il *One Health* del gruppo di esperti coinvolge le comunità, e non solo i settori e le discipline. Ciò rileva nella misura in cui la comunità, a livello culturale, ha rappresentato, e rappresenta tutt'ora, una delle prime e più rilevanti forme simboliche occidentali di *socialità* e *politica*: «Riflettere sulla 'comunità' significa, quindi, riflettere anche sui 'possibili', o sulle alternative, della storia nella loro proiezione giuridica»<sup>50</sup>. In tal senso, mentre il riferimento ai settori e alle discipline rimanda ad alternative definite (es. settore economico, settore scientifico, disciplina filosofica, disciplina giuridica) e fortemente caratterizzate da un significato tecnico e professionale, il riferimento alle 'comunità' permette il coinvolgimento di qualsiasi gruppo o collettività, delimitati dal solo condividere *qualcosa in comune*. L'ampiezza e l'indefinibilità *a priori* di tale concetto ha il duplice effetto di rafforzare la dimensione democratica dell'agire pubblico (la stessa definizione stabilisce che il *One Health* mobilita settori, discipline e «comunità a vari livelli della società, per lavorare insieme per promuovere il benessere e affrontare le minacce alla salute e agli ecosistemi...»<sup>51</sup>) e di creare possibilità ed alternative che esaltino il carattere intersoggettivo delle relazioni tra le tre componenti del *One Health*. Inoltre, in tale definizione il *One Health* non vuole essere uno strumento per affrontare le sole minacce cliniche ed epidemiologiche, mancando qualsiasi riferimento a tal proposito all'interno del testo. Al contrario, il OHHLEP adotta una concezione onnicomprensiva di salute, esaltando la dimensione dell'ambiente e degli ecosistemi, in un più ampio contesto di benessere collettivo e sviluppo sostenibile. Lo stesso OHHLEP sostiene l'esistenza di «principi fondamentali»<sup>52</sup> su cui si basa la definizione, tra cui: «l'equità, l'inclusività, la parità di accesso, l'equilibrio socio-ecologico, la gestione e la transdisciplinarietà»<sup>53</sup>.

<sup>49</sup> Traduzione dell'autrice. La versione originale della dichiarazione (*Joint Tripartite (UNEP, OIE, WHO) and UNEP Statement – Tripartite and UNEP support OHHLEP's definition of "One Health"*) e della definizione è disponibile all'indirizzo <https://www.who.int/news/item/01-12-2021-tripartite-and-unesp-support-obblep-s-definition-of-one-health>.

<sup>50</sup> G. BOMBELLI, *Occidente e 'Figure' Comunitarie*, Jovene Editore, 2010, p. 12.

<sup>51</sup> Corsivo dell'autrice.

<sup>52</sup> V., ONE HEALTH HIGH-LEVEL EXPERT PANEL, W.B. ADISASMITO, S. ALMUHAIRI, C.B. BEHRAVESH, P. BILIVOGUI, S.A. BUKACHI, *et al.*, *op. cit.*, nota 13.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

3. La definizione sopra riportata conferma l'esistenza di una tendenza relativamente recente a voler utilizzare il *One Health* per affrontare un numero sempre più ampio di questioni<sup>54</sup>. Difatti, nonostante la sua evoluzione nel corso del tempo, l'approccio *One Health* è ancora oggi raramente utilizzato in settori diversi rispetto a quello clinico ed epidemiologico, con un inevitabile sacrificio delle sue potenzialità e possibilità applicative.

Le sfide ed i settori nei quali si sta cercando di adottare tale metodologia sono spesso connotati da elementi fortemente caratterizzanti: impattano direttamente o indirettamente sulla salute pubblica nel suo complesso e vengono identificati tra i cc.dd. "problemi malvagi"<sup>55</sup>. Si intende per "problemi malvagi" quei problemi composti da diversi fattori interdipendenti e contraddittori, tali da farli apparire impossibili da risolvere. La "malvagità" di questi problemi non deriva dalla complessità degli stessi, ma piuttosto dall'incapacità di essere risolti ed affrontati tramite approcci canonici. Ne sono un esempio il cambiamento climatico, la lotta contro la perdita di biodiversità, la fame nel mondo, la povertà, la sicurezza alimentare e nutrizionale.

A tal ultimo proposito, è interessante segnalare il modo in cui la nuova definizione tenta, in maniera decisamente innovativa, di ridisegnare il ruolo del *One Health* nel settore agro-alimentare. Invero, il punto di contatto tra quest'ultimo ed il *One Health* è rappresentato storicamente dal concetto di sicurezza degli alimenti (*food safety*)<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> V. IOM (Institute of Medicine), *Improving food safety through a One Health approach*. Washington, DC: The National Academies Press, 2012, p. 15: «La portata di *One Health* è impressionante, ampia e in crescita. Gran parte dell'attenzione recente di *One Health* è stata limitata alle malattie infettive emergenti, ma il concetto abbraccia chiaramente la salute dell'ambiente e dell'ecosistema, le scienze sociali, l'ecologia, le malattie non infettive e croniche, la fauna selvatica, l'uso del territorio, la resistenza anti microbica, la biodiversità e molto altro» (traduzione dell'autrice).

<sup>55</sup> Cfr. L.J. KING, *One Health and food safety*, in E.R. CHOFFNESET *et al.* (a cura di), *Improving Food Safety through a One Health Approach: Workshop Summary*, National Academies Press, 2012, pp. 218-225; K. QUEENAN *et al.*, *Roadmap to a One Health Agenda 2030*, *CAB Reviews: Perspectives in Agriculture, Veterinary Science, Nutrition and Natural Resources*, 12(014), 2017, pp. 1-12; J.S. MACKENZIE - M. JEGGO, *Preface to 'One Health and Zoonoses'*, in J.S. MACKENZIE *et al.* (a cura di), *One Health and Zoonoses*, in *Tropical Medicine and Infectious Diseases*, 4(2), 2019. Per approfondimenti, v. H.W. RITTEL *et al.*, *Dilemmas in a General Theory of Planning*, in *Policy sciences*, 4(2), 1973, pp. 155-169, disponibile all'indirizzo <https://www.cc.gatech.edu/fac/ellendo/rittel/rittel-dilemma.pdf>; R. BUCHANAN, *Wicked Problems in Design Thinking*, *Design Issues*, 8(2), Spring, 1992, p. 5-21; J.C. CAMILLUS, *Strategy as a Wicked Problem*, *Harvard Business Review*, 86(5), 2008 disponibile all'indirizzo <https://hbr.org/2008/05/strategy-as-a-wicked-problem>.

<sup>56</sup> Cfr. art. 14, commi 1°, 2°, 3°, 4° del Reg. (UE) 178/2002. v. F. BRUNO, *Commento all'art. 14, La Sicurezza alimentare dell'Unione europea*, *Commentario al reg. (CE) n. 178/2002*, a cura dell'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato (IDAIC), in *Le nuove leggi civili commentate*, 2003, p. 238 ss.; L. COSTATO e S. RIZZIOLI, *Sicurezza Alimentare*, in *Digesto (Civi-*

È evidente che il *One Health*, nato in un contesto di prevenzione e gestione dei rischi per la salute<sup>57</sup>, sia stato considerato fin dall'inizio un'opportunità per la *food safety*, in quanto utile a migliorare la prevenzione e la gestione dei rischi alimentari. Nella nuova definizione non vengono, però, esplicitamente menzionate quali siano le «minacce alla salute» da dover affrontare con il *One Health*, ed il riferimento alla «sicurezza degli alimenti» (*food safety*) è accompagnato da quello della «nutrizione» («cibo sicuro e nutriente», v. *supra*). Tale aspetto non è secondario, se si considera che la sicurezza nutrizionale rappresenta una dimensione distinta (seppur sicuramente collegata) alla *food safety*, tale da coinvolgere un campo d'azione ben più ampio rispetto a quello dei rischi sanitari ed infettivi connessi all'alimentazione. La sicurezza nutrizionale, che esiste quando «all people at all times consume food of sufficient quantity and quality in terms of variety, diversity, nutrient content and safety to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life, coupled with a sanitary environment, adequate health, education and care»<sup>58</sup>, è ormai considerata – insieme alla *food security*<sup>59</sup> – l'obiettivo principale dei sistemi alimentari,

---

le), 2010. Per approfondimenti v. S. BOLOGNINI, «Food Safety» e comunicazione ai cittadini in materia di sicurezza e di rischio alimentari: il concetto di prodotto alimentare insicuro al vaglio della Corte di Giustizia, in *Riv. dir. agr.*, 2013, II, pt. 2, pp. 93-119.

<sup>57</sup> IOM, *op. cit.*, nota 54, p. 221: «La globalizzazione dell'approvvigionamento alimentare ha creato condizioni favorevoli all'emergere, al riemergere e al diffondersi di patogeni di origine alimentare e ha aggravato la sfida di anticipare, rilevare e rispondere efficacemente alle minacce per la salute di origine alimentare» (traduzione dell'autrice). V., anche S.N. GARCIA *et al.*, *op. cit.*, nota 22; J.S. MACKENZIE *et al.*, *op. cit.*, nota 16, p. 88 ss.

<sup>58</sup> *Committee on World Food Security* 2012/39/4 «Coming to terms with terminology», para. 23.

<sup>59</sup> «Food security exists when all people, at all times, have physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life. The four pillars of food security are availability, access, utilization and stability. The nutritional dimension is integral to the concept of food security» (*Declaration of the World Summit on Food Security*, 2009). Per un aggiornamento della definizione di *food security* e della sua evoluzione, cfr. HLPE, *Food security and nutrition: building a global narrative towards 2030. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*, 2020, che inserisce, accanto alle quattro dimensioni tradizionali della *food security* (*availability, access, utilization e stability*), anche quella di *agency e sustainability*. Queste ultime derivano direttamente dal Diritto al Cibo (*The Right to Food*), riconosciuto dall'art. 11 della Convenzione internazionale sui diritti Economici, Sociali e Culturali. Per approfondimenti sul concetto di *food security, right to food e food sovereignty*, anche nel panorama nazionale, v. M. ALABRESE - G. STRAMBI, *Food Sovereignty and food security: concepts and legal framework*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, pp. 737-741. Cfr. anche con L. COSTATO, *Il ritorno alla Food Security*, in *Riv. dir. alim.*, 2008, p. 2 ss.; M. ALABRESE, *Il regime della food security nel commercio agricolo internazionale. Dall'Havana Charter al processo di riforma dell'Accordo agricolo WTO*, G. Giappichelli, 2018.

in linea con lo sforzo globale di «spostare l'attenzione dal dare da mangiare alle persone al nutrirle»<sup>60</sup>.

Dunque, la scelta del *One Health High Level Expert Panel* di far riferimento al «cibo sicuro e nutriente» nel contesto dello «sviluppo sostenibile» svincola il ruolo del *One Health* nel settore agro-alimentare alla sola *food safety*<sup>61</sup>. Tale visione è stata di recente ribadita anche dalla FAO, la quale ha dichiarato che intende affrontare il *One Health* «prestando attenzione non solo alle zoonosi, ma anche a settori come l'interfaccia tra le pratiche di produzione agricola sostenibile e la riduzione di pesticidi, plastica e altri inquinanti, il loro impatto sulla salute e la fertilità del suolo, il cambiamento climatico, la biodiversità o la nutrizione, per citarne alcuni»<sup>62</sup>. Il *One*

<sup>60</sup> Cfr. L. HADDAD *et al.*, *A new global research agenda for food*, in *Nature*, 540, 2016, p. 30. Su questo punto, v. M. ALABRESE, F. COLI, *International trade in the CFS Voluntary Guidelines on Food Systems and Nutrition: a missed opportunity?*, in *Journal of World Trade*, 56(4), 2022. Cfr. anche G. BOKELOH *et al.*, *Achieving food and nutrition security. Actions to Meet the Global Challenge. A Training Course Reader*, Internationale Weiterbildung GmbH, 2009; N. HWALLA *et al.*, *Nutrition security is an integral component of food security*, in *Frontiers in Life Science*, 9(3), 2016; LEAGUE OF NATIONS, *Nutrition: the Final Report of the Mixed Committee of the League of Nations on the Relation of Nutrition to Health, Agriculture and Economic Policy*, 2018; H. EL BILALI, *Research on agro-food sustainability transitions: where a food security and nutrition?*, in *Food Security*, 11, 2019, pp. 559-577; J. INGRAM, *Nutrition security is more than food security*, in *Nature Food*, 1(2), 2020; HLPE, *op. cit.*, nota 59.

<sup>61</sup> GLOBAL HUNGER INDEX, *One Decade to Zero Hunger – Linking Health and Sustainable Food Systems*, 2020: «We argue in this essay that by taking an integrated approach to health and food and nutrition security, it is possible to achieve Zero Hunger by 2030 (...) An important element of this endeavor will be to employ a holistic One Health approach. Sectoral responses alone rarely deliver sustained positive outcomes for complex problems such as climate change, chronic hunger, and unsustainable agricultural practices». HLPE, *Nutrition and food systems. A report by the High-Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*, 2017.

<sup>62</sup> Cfr. FAO, *A future scope for One Health Regulation*, 2022, disponibile all'indirizzo <https://www.fao.org/legal-services/resources/detail/en/c/1477431/>: «By developing knowledge and foresight on emerging threats to health and their consequences, as well as on resilience to disease and health improvement, the intrinsic value of this approach is being increasingly recognized as a multi-faceted lens through which to achieve sustainable agricultural production and global health». Più di recente, la FAO ha sostenuto che «FAO is now scaling up its efforts, in collaboration with partners, towards the application of One Health along the entire agrifood systems domain, for better production, better nutrition, better environment and a better life contributing thereby also to national health security» (FAO, Committee on Agriculture, 18-22 July 2022, *One Health and related policy and technical guidance*, COAG/2022/7). Si segnala che solo un anno prima la FAO pubblicò un report (FAO, *National Framework for One Health*, 2, 2021) avente ad oggetto l'implementazione nazionale dell'approccio *One Health* esclusivamente al fine di (i) Migliorare la capacità nazionale per le malattie zoonotiche e la resistenza antimicrobica; e (ii) Migliorare il coordinamento congiunto e la collaborazione tra le principali parti interessate per il controllo delle zoonosi e della resistenza antimicrobica. Cfr. J ANGELOS *et al.*, *One Health in Food Safety and Security Education: A Curricular Framework*, in *Comparative Immunology, Microbiology and Infectious Diseases*, 29(44), 2016: «Furthermore, success in dealing with complex food related problems

*Health* potrebbe infatti esser determinante nell'accrescere la resilienza dei sistemi alimentari, nello sviluppare pratiche agricole rispettose degli ecosistemi, nell'incidere sulle scelte alimentari dei consumatori, ma anche nel garantire l'accesso al cibo sicuro e nutriente.

3.1. Nel contesto dell'UE, è l'Agenzia europea per la sicurezza alimentare (Autorità o EFSA) ad essere in prima linea nella promozione e attuazione dell'approccio, a conferma dell'enfaticizzato tradizionale legame tra *One Health* e *food safety*<sup>63</sup>.

L'Autorità, istituita proprio con l'obiettivo di garantire un elevato livello di *food safety* a livello europeo, ha di recente sostenuto che il suo mandato contiene un chiaro riferimento al *One Health*<sup>64</sup>, invocando il contenuto dell'art. 22, comma 3° del reg. (UE) 178/2002: «L'Autorità contribuisce ad un livello elevato di tutela della vita e della salute umana e a *tal fine* tiene conto della salute e del benessere degli animali, della salute dei vegetali e dell'ambiente, nel quadro del funzionamento del mercato interno» (corsivo dell'autrice).

Tale dichiarazione offre lo spunto per due considerazioni.

In primo luogo, il significato del *One Health* non si esaurisce nel riconoscimento dell'esistenza di un collegamento tra la salute umana, animale e ambientale. Come già sostenuto, l'attuazione costituisce il presupposto e al tempo stesso il fine ultimo dell'approccio: senza procedure di attuazione,

---

will be best achieved through ways that embrace a collaborative One Health approach for effective problem-solving». J. IAIN GORDON, *et al.*, *Food security and nutrition*, in J. ZINSSTAG *et al.* (a cura di), *One Health: the theory and practice of integrated health approaches*, 2ª ediz., CABI, 2021, pp. 327-343 rileva che «un approccio *One Health* alla *food security* permette di migliorare la salute ed il benessere attraverso la prevenzione e l'attenuazione degli effetti negativi dei processi che hanno origine nell'interfaccia tra gli esseri umani, gli animali e i loro ambienti, massimizzando al contempo la disponibilità e l'accessibilità di alimenti sicuri e nutrienti» (traduzione dell'autrice).

<sup>63</sup> Ne è un esempio la storica conferenza "One-Health, Environment, Society – Conference 2022" organizzata dall'EFSA a giugno 2022, con lo scopo di esaminare *food safety* e sostenibilità alimentare nel contesto del *One Health* (v., <https://www.one2022.eu/>). Si segnala anche la recente nomina (ottobre 2022) di un esperto di *One Health* come nuovo *Chief Scientist* dell'Autorità. Per quanto attiene alla *governance* europea del *One Health*, dal 1° ottobre 2022 è stata istituita all'interno della Direzione Generale 'Salute e Sicurezza Alimentare' (DG SANTE) della Commissione europea la nuova Unità "*One Health*" (che, da quanto emerge, si occuperà soprattutto di resistenza antimicrobica e nutrizione).

<sup>64</sup> S. BRONZWAER - M. GEERVLIT - M. HUGAS - B. URL, Editorial: *EFSA's expertise supports One Health policy needs*. *EFSA Journal* 2021, 19(5), p. 4: «EFSA was established in the wake of the BSE crisis and consequently its Founding Regulation includes a clear reference to One Health in EFSA's mission. Article 22, item 3, of Regulation 2002/178/EC states: The Authority (...).».

esiste solo un'enunciazione di principio, non una metodologia. In assenza, quindi, di meccanismi di coordinamento, collaborazione, comunicazione e *capacity building*<sup>65</sup>, è improprio etichettare come *One Health* enunciati che mettono semplicemente in correlazione (spesso con una prospettiva funzionale ed antropocentrica, *infra*) la salute umana, animale e ambientale. Ritenere, dunque, che il testo dell'art. 22 comma 3° (sopra richiamato) e quello dell'art. 5<sup>66</sup> dello stesso Regolamento includano l'approccio solo perché contengono riferimenti al suo contenuto, ha la conseguenza diretta di svuotare proprio tale contenuto di significato.

In secondo luogo, vi sono ulteriori motivi che portano ad escludere che il reg. (UE) 178/2002, centro gravitazionale del diritto agro-alimentare europeo<sup>67</sup>, sia ispirato al *One Health* o ne includa la metodologia. L'approccio integrato alla *food safety* istituito dal Regolamento ha, difatti, poco a che vedere con il *One Health*. Un conto è predisporre principi e procedure volte ad evitare, prevenire e gestire i rischi legati all'alimentazione, che garantiscano – direttamente o indirettamente – la salute animale *in quanto* funzionale e necessaria a proteggere quella umana<sup>68</sup>; altro conto è adottare

<sup>65</sup> V., ONE HEALTH HIGH-LEVEL EXPERT PANEL, W.B. ADISASMITO, S. ALMUHAIRI, C.B. BEHAVESH, P. BILIVOGUI, S.A. BUKACHI, *et al.*, *op. cit.*, nota 13.

<sup>66</sup> «La legislazione alimentare persegue uno o più fra gli obiettivi generali di un livello elevato di tutela della vita e della salute umana, della tutela degli interessi dei consumatori, comprese le pratiche leali nel commercio alimentare, tenuto eventualmente conto della tutela della salute e del benessere degli animali, della salute vegetale e dell'ambiente».

<sup>67</sup> Sulle relazioni tra agricoltura, alimentazione e ambiente v., tra tutti, L. COSTATO, *Dal diritto agrario al diritto agroalimentare. Un percorso ricostruttivo*, in *Agr. ist. merc.*, 2004, pp. 119-130; M. GOLDONI, *Il diritto agrario*, Atti del Convegno "Diritto Agrario. Agricoltura-Alimentazione-Ambiente" (Pisa 26-27 ottobre 2007), in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, p. 537; E. CRISTIANI, *Le riviste agraristiche italiane e i nuovi contenuti del diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, p. 464; M. ALABRESE, *Agricultural Law from a Global Perspective: An Introduction*, in *Agricultural Law. Current Issues from a Global Perspective*, Springer Cham, 2017, pp. 1-12; A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, pp. 513-556, e, per un'analisi della relazione tra il diritto agrario ed il diritto ambientale, tra tutti, v. G. GALLONI, *Profili giuridici di un nuovo rapporto tra agricoltura ed ambiente*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1993, p. 5; E. CRISTIANI, *The relationship between agricultural law and environmental law in Italy*, in *Law and Agroecology. A Transdisciplinary Dialogue*, Springer, 2015, pp. 227-239.

<sup>68</sup> Ma anche la legislazione sulla salute degli animali è nata e si è sviluppata nel corso del tempo per la sua interdipendenza con la salute umana. Lo stesso concetto di salute animale contempla, infatti, l'idea che prevenire e gestire le malattie animali possa garantire la sicurezza degli alimenti e, dunque, proteggere la salute degli esseri umani. A tal proposito, cfr. M.M. PROCACCINI, *Veterinaria*, in *Enc. giur.*, XLVI, 1993, p. 664 ss., che in riferimento alla materia veterinaria nel contesto giuridico afferma: «Posto che la veterinaria è materia che, "concettualmente", *prima facie*, attiene alla "sanità animale" e all'"igiene delle produzioni zootecniche", va altresì precisato che queste due accezioni si proiettano nel mondo del diritto in maniera strumentale al perseguimento di una duplice finalità che sposta il centro

un approccio che incorpori un'idea circolare e sistemica di salute (tra cui quella ambientale), il cui ambito e scopo operativo è ben più ampio rispetto a quello della *food safety*, e la cui attuazione non si esaurisce nei principi generali del diritto alimentare europeo<sup>69</sup>. Del resto, se il Regolamento adotta un approccio integrato alla *food safety* lungo tutta la catena alimentare, ciò non è da attribuire alla necessità di adottare una visione circolare di salute che crei coordinamento e superi logiche settoriali. Piuttosto, è da ascrivere al tradizionale legame tra la legislazione alimentare e la tutela della salute da un lato, e alle ragioni che hanno determinato la nascita e lo sviluppo del diritto alimentare europeo dall'altro<sup>70</sup>.

Per quanto riguarda il primo aspetto, fin dalla fase immediatamente successiva al Trattato di Roma del 1957, già la prima normativa avente ad oggetto gli alimenti si fondava, come noto, sul pilastro della protezione della salute pubblica (accanto a quello della creazione di un mercato interno per i prodotti alimentari europei). Rappresenta un esempio di quest'ultimo la direttiva 62/2645/EEC sulle sostanze impiegate nei prodotti destinati all'alimentazione umana, che nel 1° *considerando* stabiliva che: «Ogni regolamentazione relativa alle sostanze coloranti che possono essere impiegate nei prodotti destinati all'alimentazione umana deve tener conto *in primo*

---

dell'attenzione dall'animale all'uomo, vale a dire: 1) la difesa della salute umana; 2) la tutela degli interessi connessi con un razionale sfruttamento degli animali utili all'uomo. (...) Tuttavia, passando dai principi costituzionali che informano l'azione dello Stato-apparato a quelli che pongono le regole basilari dello Stato-comunità, una volta definita la veterinaria come materia avente ad oggetto "la salvaguardia degli animali comunque finalizzata al benessere dell'uomo", posto che tale benessere trova esplicita e diretta garanzia nel testo della Costituzione (*in primis* l'art. 32), ci si potrebbe chiedere se, e in che mi misura e in che termini, per la salvaguardia degli animali, si possa ipotizzare, a sua volta, una "copertura" costituzionale». A livello europeo, il Regolamento (UE) 2016/426 (*Animal Health Law*) stabilisce norme per la prevenzione e la lotta contro le malattie animali trasmissibili agli animali o agli esseri umani, saldando definitivamente il legame tra salute animale e salute pubblica. Cfr. L. LEONE, *La tutela della Biodiversità Animale*, in *Agricoltura*, Giuffrè, 2021, pp. 265-276, il quale analizza anche il modo in cui il reg. (UE) 2016/426 affronta il tema del *One Health*: «Invero, l'impianto normativo congegnato dal legislatore europeo appare proiettato al di là dei confini della precauzione, poiché integra nel corpo legislativo quell'approccio c.d. *One Health*, quale ampiamente promosso dalle organizzazioni internazionali nella lotta alle malattie trasmissibili e all'AMR». Cfr. anche G. RUFFO *et al.*, *Regolamento (UE) n. 2016/426, Regolamento delegato (UE) n. 2018/1629 e DPR 320/54: Analisi comparativa e riflessi pratico-applicativi in sanità pubblica veterinaria*, in *Rassegna di Diritto – Legislazione e Medicina Legale Veterinaria*, 2018.

<sup>69</sup> A titolo esemplificativo, dovrebbe esser problematizzato il rapporto tra il principio di precauzione e il *One Health*.

<sup>70</sup> Cfr. J. ANGELOS *et al.*, *One Health in Food Safety and Security Education: A Curricular Framework*, in *Comparative Immunology, Microbiology and Infectious Diseases*, 29(44), 2016: «Inherent in a One Health approach is the idea that experts working together to solve complex problems will be more successful than experts working within an isolated field».

luogo delle esigenze di protezione della sanità pubblica, ma anche delle esigenze di tutela dei consumatori contro le adulterazioni, nonché delle necessità economiche»<sup>71</sup>.

Ciò rileva nella misura in cui la tutela della salute non era ancora stata formalmente introdotta nei trattati europei (si sarebbe dovuto attendere l'Atto Unico Europeo del 1986), ma era già considerata un valore fondamentale per la normativa alimentare, tale da dover esser tenuta in considerazione «in primo luogo», e quindi con priorità anche rispetto ad altri interessi giuridicamente rilevanti (compresi quelli economici) già presenti nei Trattati<sup>72</sup>.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, furono le crisi sanitarie degli anni '90 legate all'alimentazione (tra tutte, la BSE, *Bovine Spongiform Encephalopathy*, comunemente nota come il 'morbo della mucca pazza') ad esser determinanti per la nascita del diritto alimentare europeo. Le stesse portarono, difatti, ad una grande sfiducia da parte dei consumatori nei confronti degli alimenti presenti sul mercato e ad una conseguente presa di consapevolezza delle istituzioni europee di dover riformare e sviluppare il *corpus* normativo all'epoca esistente. Nel maggio del 1997 venne, quindi, pubblicato il *Libro verde della Commissione sui Principi generali della legislazione in materia alimentare nell'Unione europea*<sup>73</sup> (che, tra le altre cose, istituì l'Ufficio alimentare e veterinario della Commissione europea, il *Food and Veterinary Office*) e nel gennaio del 2000 il '*Libro bianco sulla sicurezza alimentare*'<sup>74</sup>, entrambi volti a sviluppare una nuova disciplina legislativa che fosse in grado di controllare la catena alimentare «dal campo alla tavola». L'idea era quindi quella di dar vita ad una normativa alimentare che fosse fondata su di un approccio integrato alla *food safety*, così da garantire elevati livelli di protezione per la salute umana e gli interessi dei consumatori. Il risultato di tale processo fu, per l'appunto, l'emanazione del reg. n. 178/2002, il quale prevede esplicitamente che «la Comunità ha scelto di perseguire un livello elevato di tutela della salute nell'elaborazione della legislazione alimentare (...)» (8° *considerando*)<sup>75</sup>. Confondere, dunque, l'approccio *One Health* con l'approccio adottato dal legislatore europeo nella progressiva formulazione del diritto alimentare europeo ha la conseguenza di ridurlo a mero sinonimo

---

<sup>71</sup> Corsivo dell'autrice.

<sup>72</sup> F. ALBISINNI, *The path to the European and global food law system*, in L. COSTATO - F. ALBISINNI (a cura di), *European and Global Food Law*, 2016, p. 17.

<sup>73</sup> COM (1997) 176.

<sup>74</sup> COM (1999) 719 def.

<sup>75</sup> v. M. BENOZZO, *I principi generali della legislazione alimentare e la nuova Autorità europea (Regolamento (CE) n. 178/2002)*, in DGAA, 2003, p. 208.



di *approccio sistemico* e di rendere alternative e sostituibili le tre dimensioni della salute umana-ambientale-animale.

4. Ciò che rende interessante ed affascinante l'approccio *One Health* sono le possibilità racchiuse nelle sue potenzialità. Convertire tale potenziale in realtà e avviare quel cambio di paradigma tanto auspicato richiede non pochi sforzi teorici e pratici.

(1) *È necessario evitare che il One Health rimanga una possibilità per le sole scienze naturali*: le possibilità del *One Health* non possono rimanere appannaggio delle sole scienze mediche e veterinarie, così come non possono esser limitate alle sole minacce alla salute derivanti da malattie emergenti, pandemie, e resistenza antimicrobica.

(2) *È necessario problematizzare l'attuazione del One Health nel linguaggio del diritto e introdurlo nell'ordinamento giuridico e nel processo di policy-cycle*: inserire direttamente o indirettamente il *One Health* nei testi legislativi e di *policy* non ne implica l'attuazione. Il settore giuridico è ancora apparentemente impermeabile a tale metodologia, che non si identifica di certo nella semplice esigenza di mettere in connessione le normative di settore della salute umana, ambientale e animale (fine questo già parzialmente attuato e già da tempo riconosciuto)<sup>76</sup>. Se da un lato deve, infatti, esser individuata una dimensione giuridica del *One Health*, dall'altro è ancora lontana dall'essere identificata con chiarezza la dimensione normativa nella quale il *One Health* può operare. Tale passaggio non può prescindere da una legittimazione per lo meno procedurale che deve riguardare, in una prima fase, i tre poteri dello stato: (a) l'interpretazione sistematica del giudice; (b) la formulazione di politiche e leggi integrate e coerenti (internamente ed esternamente); (c) l'attuazione amministrativa efficiente e coordinata.

(3) *È necessario risolvere il conflitto antropocentrismo – eco-centrismo del One Health, in favore di una visione integrata, armonica e circolare che metta al centro le relazioni tra le tre dimensioni, piuttosto che le singole dimensioni in quanto tali*: superare l'antropocentrismo del *One Health* significa desistere dal considerarlo un veicolo di comunicazione tra la scienza medica umana e quella veterinaria. Delle due l'una: o il *One Health* non rappresenta pressoché niente di diverso rispetto a quello che rappresentava il precedente concetto *One Medicine* (o quello della 'medicina comparati-

---

<sup>76</sup> FAO, Committee on Agriculture, 18-22 July 2022, *op. cit.*, nota n. 62: «From a legal standpoint, every area relevant for One Health should consider its connections and impacts to other areas, breaking the traditional regulatory silos».

va' dei primi decenni del secolo scorso), oppure si sostanzia in un approccio rivoluzionario, capace di ridisegnare assetti istituzionali, organizzativi, normativi e burocratici in maniera efficiente e sostenibile per le generazioni presenti e future. In tale ultimo caso, sarà necessario considerare la salute degli animali e degli ecosistemi come risultato da raggiungere per sé. Ciò rappresenterebbe una condizione necessaria (ma non sufficiente) per un'attuazione del *One Health* nel contesto della perdita di biodiversità, della gestione delle risorse naturali, del benessere – e non solo della salute – degli animali, e della lotta al cambiamento climatico<sup>77</sup>.

(4) È necessario ampliare l'ambito di applicazione del *One Health*: le potenzialità del *One Health* dovrebbero essere sviluppate anche nell'ambito del più ampio contesto della transizione verso la sostenibilità alimentare, volta ad ottenere sicurezza alimentare e nutrizionale (*food security and nutrition*) per le generazioni presenti e future<sup>78</sup>. Le strategie del *Green Deal* europeo e, dunque, l'attesa svolta “sostenibile” derivante soprattutto dalla Strategia “Dal Produttore al Consumatore”<sup>79</sup>, costituiscono a tal proposito un banco di prova ed un'opportunità rilevante per un'attuazione significativa del *One Health* nel contesto dell'*agri-food* europeo. Del resto, i sistemi

---

<sup>77</sup> Per quanto riguarda la lotta al cambiamento climatico ed il *One Health*, è utile segnalare che, mentre da un lato si stanno compiendo sforzi dottrinali per incoraggiare il monitoraggio, l'analisi e la prevenzione degli effetti del cambiamento climatico sulla salute umana, animale e ambientale (a tal proposito si veda, J. ZINSSTAG *et al.*, *Climate Change and One Health*, in *FEMS Microbiology Letters*, 365(1), 2018), dall'altro la recente Strategia sull'Adattamento al Cambiamento Climatico adottata dalla Commissione europea (COM (2021) 82) si riferisce alla sola salute umana, nonostante menzioni il *One Health*: «The Commission will pool and connect data, tools and expertise to communicate, monitor, analyse and prevent the effects of climate change on human health, based on a 'One Health' approach». Cfr. M. ALABRESE, *Politiche climatiche, politiche agricole e il bisogno di coordinamento*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, pp. 618-643 per un approfondimento sulla necessità che le politiche climatiche ed agricole siano coordinate e coerenti; C. STEPHEN *et al.*, *Climate Change: The Ultimate One Health Challenge*, in J. ZINSSTAG *et al.* (a cura di), *One Health: The Theory and Practice of Integrated Health Approaches*, 2ª ediz., CABI, 2021, pp. 205-216.

<sup>78</sup> Cfr. *Committee on World Food Security 2012/39/4* «Coming to terms with terminology», para. 26, 7, «food and nutrition security' is used as a term to emphasize the need for greater integration (both linguistically and conceptually) of nutrition into food security policies and programmes». Cfr. G. PARENT - L. COLLETTE, *Transforming agri-food systems – Legislative interventions for improved nutrition and sustainability*, (FAO), 2021; GLOBAL HUNGER INDEX, *One Decade to Zero Hunger – Linking Health and Sustainable Food Systems*, 2020: «The Covid-19 pandemic has highlighted the fragility of globalized food systems, their inherent inequities, and their inadequacy to provide for healthy people and a healthy planet. Our globalized food systems pose a threat to human, animal, and environmental health».

<sup>79</sup> Il riferimento va principalmente alla proposta legislativa sui sistemi alimentari europei, annunciata nella Strategia “Dal Campo alla Tavola” del 2020. La proposta legislativa dovrebbe esser formulata entro il 2023.

alimentari hanno un impatto e sono a loro volta impattati dalle dimensioni del *One Health*: un nuovo paradigma per i sistemi alimentari, che metta al centro una comprensione sistemica di salute, sarebbe di certo fondamentale per un futuro più sostenibile e resiliente. A sostegno di tale processo trasformativo vi è l'indissolubile legame tra il diritto ad un cibo adeguato (art. 11 della Convenzione Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali), il diritto alla salute (art. 12 della Convenzione Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali) ed il diritto ad un ambiente sicuro, pulito, salubre e sostenibile (Risoluzione del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni unite 48/13 dell'ottobre 2021; art. 18(2) della Dichiarazione delle Nazioni unite sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali). Ma anche lo stesso paradigma degli Obiettivi dello Sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni unite offre una struttura integrata irrinunciabile per considerare le interrelazioni e interconnessioni tra l'obiettivo n. 2 (*Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare e una migliore nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile*), l'obiettivo n. 3 (*Garantire una vita sana e promuovere il benessere per tutti a tutte le età*) e gli obiettivi relativi alla protezione e gestione sostenibile di natura, ecosistemi e ambiente (nn. 6, 14 e 15), nel contesto della lotta al cambiamento climatico (n. 13)<sup>80</sup>.

Il *One Health* ha la potenzialità di riconciliare aree giuridiche incomplete che sono all'origine della frammentazione legislativa, dello spreco di risorse pubbliche, di visioni strategiche di breve termine miopi ed emergenziali, nonché di pregiudizi cognitivi da parte dei decisori pubblici. La potenzialità non potrà, però, mai divenire possibilità concreta, se non attraverso un paradigma di azione che abbia il coraggio di unire e coordinare le competenze, le discipline, i settori, le comunità e le scienze, in un'ottica di riconsiderazione delle modalità con le quali le leggi e le politiche pubbliche vengono formulate, eseguite, applicate ed interpretate.

---

<sup>80</sup> Certamente il *One Health* è anche rilevante per ulteriori obiettivi dell'Agenda 2030, quali i nn. 1, 10, 16 e 17.

GIORGIA GUERRA

## IL RUOLO DELLA NEW GOVERNANCE NELLA TUTELA DELLA SALUTE UNICA AGROALIMENTARE IN EUROPA\*

ABSTRACT

L'articolo analizza la vasta gamma di strumenti regolatori, alternativi a quelli di natura pubblicistica, finalizzati alla realizzazione di un approccio olistico e multidisciplinare, noto come tutela della Salute unica. A tal fine, la regolazione agroalimentare europea gioca un ruolo chiave.

Muovendo dalla ricostruzione del significato dei documenti di *soft law* e delle iniziative di regolazione privata (es. certificazioni, disciplinari etc) nel contesto agroalimentare, l'articolo si focalizza sulle funzioni assunte da quest'ultima, al fine di realizzare l'approccio olistico di tutela della Salute unica.

La prospettiva comparatistica offrirà utili spunti di analisi per mettere in evidenza il ruolo che la *New Governance* riveste oggi per rispondere alle priorità emergenti, e dimostrare fino a che punto questi strumenti integrano la disciplina pubblicistica, contribuendo a favorire il coordinamento tra diverse *policies* – ambientale, di tutela della salute pubblica e animale – per realizzare l'approccio Salute unica, che ben si deve coordinare con quello della sostenibilità.

I *drivers* che inducono gli attori privati, *in primis* l'industria, ad attuare misure di autoregolazione, per tutelare la Salute unica, emergono, in particolare, attraverso l'analisi della *governance* privata e pubblica norvegese in materia di spreco alimentare: il tema diventa un'arena sperimentale poiché

---

\* Il presente studio è stato condotto nell'ambito del Progetto di ricerca PRIN (2022-2025), *Dell'Origine. Identità, autenticità e contraddizioni del cibo* (Bando 2020, Principal Investigator: prof. Fabrizio Fornari; Associate Investigator dell'unità locale veronese: prof. Marco Torsello).

implica il coordinamento tra sistema produttivo locale, clima, stile di vita, abitudini alimentari e disciplina giuridica.

*The article analyzes the wide range of regulatory tools, alternative to those of a public policy nature, aimed at realizing a complex, multidisciplinary approach known as One Health approach. For this goal, European agri-food regulation plays a key role.*

*Starting from the reconstruction of the meaning and diffusion of soft law documents and private regulatory initiatives (e.g., certifications, specifications etc.) in the agri-food context, the article focuses on the functions assumed by the latter to realize the holistic approach of protecting Single Health.*

*The comparative perspective will offer useful insights to highlight the role that New Governance plays today in making strategies that respond to emerging priorities effective and demonstrate the extent to which these tools complement the public policy discipline, helping to foster coordination among different policies to realize the One Health approach, which must coordinate well with that of sustainability.*

*The drivers for private actors, primarily industry, to implement self-regulatory measures, to protect One Health, are identified through the analysis of Norwegian food waste governance: an experimental arena as it involves coordination between local production system, climate, lifestyle, food habits and legal discipline.*

PAROLE CHIAVE: Diritto agroalimentare europeo – Regolazione privata – *Soft Law* – Salute unica – Sostenibilità – Modello norvegese – Spreco alimentare

KEYWORDS: *EU Food Law* – *Self-Regulation* – *Soft Law* – *One Health* – *One Agri-Food Health* – *Sustainability* – *Norway Model* – *Food Waste*.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'evoluzione della *New Governance* nella politica agroalimentare. – 3. *New Governance* e tutela della Salute unica agroalimentare. – 4. Il ricorso alla *soft law* in materia agroalimentare: cenni – 5. Regole private e Salute unica. – 6. Il modello norvegese di co-regolazione dello spreco alimentare. – 7. Conclusioni.

1. L'impiego delle fonti regolatorie alternative a quelle statali è risalente, in particolare «nel settore dei diritti economici»<sup>1</sup>, come quello dell'agricoltura, settori considerati bisognosi di adeguamenti e flessibilità, per rispondere alle nuove necessità che il diritto di tradizione romanistica non poteva fornire<sup>2</sup>. Si tratta, quindi, di una prassi, quella del ricorso alle fonti alternative a quelle statali che caratterizza il diritto all'agricoltura fin dalle origini, quando le consuetudini rivestivano un ruolo cruciale e ancora non era necessario l'*imprimatur* statale per la loro efficacia<sup>3</sup>.

Sotto la spinta sempre più forte di gestire la dimensione globale dei problemi agroalimentari<sup>4</sup>, l'architettura regolatoria nell'ambito in esame si è allineata alle scelte compiute già in altri ambiti, come quelli del diritto ambientale e della sicurezza occupazionale, assumendo, spesso le forme di ciò che potremmo identificare, in termini generali, con il termine *New Governance*.

<sup>1</sup> L'espressione è di F. GALGANO, *Storia del diritto commerciale*, 2ª ediz., Bologna, 2000.

<sup>2</sup> L. COSTATO, *Il "soft law" nel diritto agrario e alimentare*, in *Lavoro e diritto*, fasc. 1, 2003, pp. 37-48.

<sup>3</sup> L'osservazione è sempre di L. COSTATO, *Il "soft law" nel diritto agrario e alimentare*, spec. p. 38. L'A. vuole enfatizzare l'origine, tutt'altro che statale, del diritto agrario, enfatizzando i cambiamenti avvenuti poi nel tempo sotto questo punto di vista. L'A. aggiunge infatti che «per tutto il XIX e per parte del XX secolo, invece, si è affermato il monopolio statale, al punto che l'esclusivo potere di dettare norme è apparso uno dei requisiti fondamentali della sovranità. Ma se a lungo, un tempo, si sono create norme al di fuori dello Stato, oggi sta riprendendo piede questo orientamento (mai scomparso, per altro) essendo inoltre venute meno le (pur discutibili, per molti) ragioni di questa pretesa esclusiva» (*ibidem*, p. 38). Vi sono, peraltro, prospettive dottrinali che fanno capire il crescente fenomeno di giuridificazione. Ramajoli scrive: «[La] giuridificazione del settore alimentare è un processo complesso quanto a tempi, livelli, ragioni e modalità. Il sistema normativo presenta natura composita: al diritto positivo si affianca il diritto giurisprudenziale, alla *hard law* una *soft law*, alla *juridification* pubblicistica una *juridification* privatistica. Le ragioni della giuridificazione coinvolgono molteplici interessi, spesso tra loro in conflitto. Le modalità della giuridificazione spaziano dal processo di entificazione pubblica all'utilizzo della disciplina europea di armonizzazione. In questa logica il raggiungimento di un'unificazione/uniformazione totale in materia alimentare non è un risultato incondizionatamente auspicabile, mentre si devono ancora sperimentare soluzioni condivise al fine di garantire una sufficiente certezza, indispensabile sia per gli operatori del settore, sia per i consumatori». Così sintetizza M. RAMAJOLI, *La giuridificazione del settore alimentare*, in *Dir. amm.*, fasc. 4, 2015, p. 657. In generale, inoltre, si rinvia a G. RESTA - V. ZENO-ZENCOVICH, *La storia "giuridificata"*, in *Riparare Risarcire Ricordare. Un dialogo tra storici e giuristi, a cura dei medesimi Autori*, Napoli, 2012, p. 11 ss.

<sup>4</sup> P. LATTANZI, *Il "New Green Deal", la PAC 2021-2027 e la sostenibilità nelle produzioni alimentari*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*; Giuffrè, 2021, pp. 705-713.

In questa prospettiva va rilevato che il diritto agroalimentare è già noto per essere un «laboratorio aperto» dell'esperienza giuridica<sup>5</sup>, per via delle soluzioni adottate e destinate a propagarsi ben oltre il settore, spesso a partire proprio dall'integrazione tra le diverse forme regolatorie in cui si esprime, tra le quali si annoverano forme di *soft law* e *self-regulation*, o autoregolazione.

Prendendo le mosse dalla ricostruzione del significato di *New Governance*, quale paradigma regolatorio definito da fattori come la privatizzazione, decentralizzazione, partecipazione pubblica, sperimentazione e proposte «*solution-oriented*»<sup>6</sup>, il presente scritto si propone di identificare quale funzione essa assuma nel campo agroalimentare in tempi correnti, per capire in che modo e in quale misura contribuisca a realizzare gli obiettivi prioritari dell'Agenda europea, in particolare nel *Green Deal* che, com'è noto, veicola gli obiettivi dell'Agenda delle Nazioni unite 2030.

In particolare, nel quadro giuridico pandemico è divenuto centrale l'approccio olistico di *One Health* (OH), o Salute unica (SU) che, per tale motivo, è filo conduttore e campo di osservazione dello scritto. A livello globale, infatti, il *design* degli strumenti operativi volti a supportare le nuove strategie in materia di salute pubblica ed individuale per contrastare il diffondersi del Covid-19 deve prioritariamente rispondere all'esigenza di tutelare la salute dell'uomo in modo coordinato con quella della salubrità dell'ambiente, in cui lo stesso vive, e del benessere delle altre forme di vita (in particolare gli animali). Il Covid-19 è, infatti, solo l'ultima emergenza sanitaria e rappresenta l'inequivocabile urgenza di attuare strategie politiche con un approccio *One Health*. Il 75% delle nuove malattie che ha colpito l'uomo negli ultimi 10 anni è stato trasmesso da animali.

Il presente contributo si prefigge di verificare se, e in quale misura, il ricorso alla regolazione privata nella disciplina agroalimentare, con particolare riguardo al raggiungimento dell'obiettivo condiviso tra diverse *policies* implicate nella realizzazione della SU abbia rafforzato e velocizzato l'attuazione pratica di tale approccio nel rispetto delle regole, di quelle in particolare che sovrintendono a garantire la legittimità dei processi decisionali.

Il testo si struttura in tre parti: la prima parte (§ 2) descrive l'importan-

<sup>5</sup> F. ALBISINNI, *Sistema agroalimentare*, in *Dig. disc. priv. – agg.*, Torino, 2009, p. 479.

<sup>6</sup> Cfr. O. LOBEL, *New Governance as Regulatory Governance*, in *Oxford Handbook Governance*, Nov. 2012; ID., *The Renew Deal: The Fall of Regulation and the Rise of Governance in Contemporary Legal Thought*, in 89 *Minn L. Rev.*, 2004, p. 342. In particolare, discute la natura sperimentale della *New Governance*: A.J. COHEN, *Negotiation, Meet New Governance: Interests, Skills, and Selves*, in 33 *Law&Soc. Inquiry*, 2008, p. 503.

za assunta dalla *New Governance* in ambito agroalimentare e, nell'ampio spettro degli strumenti ivi inclusi, si metterà in luce il ruolo crescente della c.d. regolazione privata; la seconda parte (§ 3), dopo aver analizzato la funzione che le nuove forme regolatorie hanno rispetto alla realizzazione dell'approccio di tutela della Salute unica (agroalimentare), si articola in due specifici approfondimenti volti ad identificare rispettivamente: per cenni il ruolo generale che già gli strumenti di *soft law* hanno assunto (§ 4); più in dettaglio la regolazione privata, che da tempo implementa la sostenibilità e sicurezza del sistema agroalimentare (§ 5), obiettivi che, nell'ottica del *Green Deal* europeo, diventano corollari della tutela della Salute unica.

Infine, l'articolo analizza il modello norvegese di co-regolazione privata e pubblica attuato per far fronte al problema dilagante dello spreco alimentare (§ 6). Questo problema specifico è funzionale, infatti, a far capire da un lato, il legame oramai inestricabile tra abitudini alimentari sane, sostenibilità ambientale e prevenzione di patologie e zoonosi; dall'altro, il ruolo propulsivo che l'industria può avere, ed ha già dimostrato di rivestire in alcune esperienze del nord Europa nel promuovere azioni regolatorie di coordinamento tra sistema produttivo locale, clima, stile di vita, abitudini alimentari e regole che nel loro insieme promuovono la Salute unica<sup>7</sup>.

Seguono alcune considerazioni conclusive (§ 7).

2. Il diritto agroalimentare non solo è espressione dell'ampia eterogeneità normativa originata dalla correlazione tra nuove modalità regolatorie e innovazioni, sociali, istituzionali e di merito, ma più in generale è esempio paradigmatico del rapporto tra fonti del diritto e struttura dei poteri. Giova accennare alle diverse vesti assunte dal c.d. "potere politico" nel corso del tempo<sup>8</sup>, attraverso le efficaci parole della prof. Maria Rosaria Ferrarese, la quale scrive: «In realtà, negli ultimi decenni del '900, pur senza abbandonare palazzi governativi e sedi istituzionali, il potere ha imparato ad abitare spazi diversi e a indossare nuovi abiti, a frequentare sedi internazionali, a

---

<sup>7</sup> J. SZULECKA - N. STRØM-ANDERSEN - L. SCORDATO - E. SKRIVERVIK, *Multi-level Governance of Food Waste: Comparing Norway, Denmark and Sweden*, in A. KLITKOU - A. FEVOLDEN - M. CAPASSO, *From Waste to Value: Valorisation Pathways for Organic Waste Streams in Circular Bioeconomies*, Routledge, New York, 2019, pp. 253–271.

<sup>8</sup> Cfr. M.R. FERRARESE, *Poteri nuovi. Privati, penetranti, opachi*, il Mulino, Bologna, 2022 (cap. 1: Quale «dress code» per il potere?). A tal proposito la prof. Maria Rosaria Ferrarese ha osservato e definito il fenomeno come il diverso *dress-code* adottato dal potere. Cfr. Relazione della prof. Maria Rosaria Ferrarese, *È possibile che il diritto guidi i cambiamenti?*, relazione finale del convegno internazionale *Processi decisionali e fonti del diritto*, organizzato presso l'Università di Verona, 10 giugno 2022.



essere mobile, a identificarsi con entità e soggetti privati, talora assumendo volti personali (...). Com'è stato notato anche la terminologia per indicare le varie fenomenologie del potere nel mondo globalizzato ha registrato un notevole sforzo di innovazione, e si è arricchita con formule nuove più aderenti al mutato contesto mondiale, come quella di *global policy*, o di *global summitry* (...). Oggi il potere è dunque capace di disincarnazione e di anonimato, come quando si rifugia in entità digitali, o dietro incomprensibili acronimi, o può all'opposto avere un'estrema capacità di personalizzazione, fino ad essere identificato con una singola faccia o persona o con una ristretta 'élite', o una privilegiatissima 'classe' o addirittura una 'superclasse', in cui prevalgono finanziari e imprese del web (...) la storia modifica e re-inventa continuamente il suo modo di essere (*n.d.r.*: del potere), le sue forme e il suo volto istituzionale. Il mondo globalizzato dispiega un ventaglio estremamente ampio e variegato di modalità di potere (pubbliche e private, *hard* e *soft*, *smart* e opache, territoriali e a-territoriali, ufficiali e ufficiose, ecc) una diversificazione che corrisponde ad un nuovo capitalismo sceso in campo per modificare l'economia politica di ispirazione keynesiana, che vedeva negli Stati decisivi attori nel teatro dell'economia (...)»<sup>9</sup>.

Per un esempio basti pensare all'ingresso dei poteri economici "tecnologici", che ha creato delle istituzioni "di fatto". Tali nuovi poteri comportano, dal punto di vista regolatorio, l'introduzione di nuove forme di partecipazione democratica, le quali danno luogo a processi di coregolazione pubblica-privata di norme. Sempre più spesso tali poteri privati si affiancano alla regolamentazione pubblicistica<sup>10</sup>.

In generale, si tratta di un processo evolutivo che non sempre risolve i problemi tipici di un settore caratterizzato da interventi multilivello come: tensioni trasversali e quadri frammentari, o estremamente articolati, di regole in cui fonti europee, nazionali, regionali, internazionali, cogenti, pattizie, e persuasive si sovrappongono<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> FERRARESE, *Poteri nuovi*, cit., pp. 1-5.

<sup>10</sup> Per un'analisi approfondita in tema di *governance* si rinvia anche a M.R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, 2010. Si rinvia anche a M.R. FERRARESE, *La geografia mobile della "governance" globale*, in *Gnosis*, 2020, 2, pp. 70-81. La nuova geografia dei fenomeni di *governance* globale, che consistono in azioni e decisioni politicamente rilevanti ma poco formalizzate, ricompono la mappa odierna dei poteri, che include – oltre a Stati e organizzazioni internazionali – svariati soggetti privati. La *governance* non è dunque solo un diverso "stile" di potere, informale, aperto e partecipato; essa è anche un esteso fenomeno di esercizio di poteri da parte di soggetti privati, come mostrano diversi ambiti, tra i quali l'analisi di quello delle agenzie di valutazione, degli arbitrati internazionali in materia di investimenti esteri, e del cosiddetto *standard setting* in campo finanziario.

<sup>11</sup> Sia i difensori che i critici dei tradizionali sistemi di *hard law* propongono argomenti

La *New Governance* si esplica attraverso una pluralità di forme. In tempi recenti, infatti, a causa della globalizzazione e della necessità di realizzare l'obiettivo della sostenibilità, il settore agroalimentare è divenuto il regno non solo del *soft law*, bensì anche di un fenomeno ad esso limitrofo e contiguo, quello appunto dell'autoregolazione<sup>12</sup>. La particolare interazione tra diritto pubblico e diritto privato è osservabile ad esempio, in particolare nella disciplina in tema di certificazioni di qualità agro-alimentare poiché il potere di controllo nel campo della sicurezza alimentare è per lo più affidato ad autorità pubbliche, rispetto alle quali, tuttavia, sono frequenti richiami a forme privatistiche di qualificazioni e di certificazione delle qualità. Tutto ciò determina una concorrenza tra fonti eterogenee, rispetto alla quale il tradizionale principio di gerarchia tra le medesime non è destinato a funzionare<sup>13</sup>.

Nell'economia di queste pagine ci si deve limitare a qualche cenno funzionale alla distinzione tra *soft* e *self-regulation*, e agli obiettivi prefissati.

A livello generale, è già noto come le due espressioni non siano sinonimi, in quanto esprimono dinamiche diverse, pur appartenendo al medesimo *humus* ideologico e culturale, basato sul consenso e sull'adesione spontanea ai precetti dettati. Il parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema "Autoregolamentazione e coregolamentazione nel quadro legislativo dell'UE" del 4 settembre 2015 descrive il *soft law* come «diritto non vincolante», che s'identifica negli «atti preparatori o informativi (ad esempio, i libri bianchi e i libri verdi, i piani d'azione e i programmi), gli atti interpretativi (...), le conclusioni, le dichiarazioni, le risoluzioni e, infine, le raccomandazioni e i pareri» (2015/C 291/05, Parere del 4 settembre 2015, C 291/29). È evidente che si tratta di atti tra loro eterogenei, ma tutti accomunati dal fatto di essere emanati da pubblici poteri e non da soggetti privati (cfr. § 3).

Il *soft law* affonda storicamente le sue radici nella distinzione tra obbli-

---

per mettere in discussione questi nuovi processi di *governance*, tra i quali molti concernenti la trasparenza, e la rappresentatività dei soggetti incaricati (R. HAGEMANN - J. HUDDLESTON SKEES - A. THIERER, *Soft Law for Hard Problems: the Governance of Emerging Technologies*, in *An Uncertain Future*, in 17 *Colo. Tech. L.J.*, 2018, p. 37).

<sup>12</sup> P. VERBRUGGEN - T. HAVINGA, *Hybridization of Food Governance: An Analytical Framework*, in *Hybridization of Food Governance*, Cheltenham, EE Publishing, 2017, pp. 1-28.

<sup>13</sup> Così osserva M. RAMAJOLI, *La giuridificazione del settore alimentare*, in *Diritto Amministrativo*, cit. In tema si rinvia anche a A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e "certezze" private*, Milano, 2010, p. 175 ss.; nonché a G. DISSEGNA, *Standard privati e internazionali: la governance transnazionale del mercato agroalimentare*, in C. RICCI (a cura di), *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Milano, 2012, spec. p. 61.

ghi e raccomandazioni, ed ha nel suo potere persuasivo la principale fonte di *enforcement*.

L'utilizzo diffuso di meccanismi operativi regolatori diversi da quelli tradizionali ed informati ai principi democratici del controllo, accessibilità e trasparenza, pone il problema del ruolo reale della standardizzazione e del significato del largo utilizzo della *soft law* nell'ordinamento europeo<sup>14</sup>. Anche se questi documenti non hanno, in generale, forza vincolante, il loro effetto giuridico può derivare da molti fattori, tra cui la loro coordinazione con i principi giuridici generali o con l'interpretazione della giurisprudenza.

Per quanto riguarda, invece, l'autoregolazione, lo stesso parere del Comitato economico e sociale europeo (punto 3.2), designa, genericamente, l'adozione da parte degli attori economici di regole di condotta nelle relazioni reciproche oppure nei confronti di terzi sul mercato e nella società. Attraverso l'auto-regolazione, soggetti di diritto privato concorrono nell'esercizio di competenze proprie del legislatore, contribuendo a disciplinare situazioni giuridiche soggettive che spetterebbero, in principio, esclusivamente all'autorità pubblica.

Tornando alla specifica analisi del contesto agroalimentare, tali attività proposte da soggetti privati possono proseguire in modi diversi: in alcuni casi rimangono regolazioni di natura privata, come i regolamenti endo-consortili; in altri casi, come ad esempio accade per i disciplinari delle denominazioni di origine protette, la regolazione privata si conforma ad iter procedurali previsti e controllati dalle Autorità nazionali e comunitarie, e acquisiscono, infine, le vesti di un documento che ha rilievo pubblicistico<sup>15</sup>.

La *self-regulation* talvolta si manifesta in un contesto di assoluto vuoto normativo, su profili che hanno già un rilievo per il mercato di riferimento, ovvero laddove, pur essendo la materia oggetto di regole e principi pubblicistici di carattere generale, vi è ancora necessità di intervento. Altre volte, invece, si esplica entro una cornice di principi guida fissati dal legislatore. Tuttavia, in quest'ultimo caso è preferibile parlare, anziché di autoregolazione, di regolazione di tipo cooperativo.

La non sanzionabilità sul piano giuridico per la mancata adesione alle regole private non esclude, però, che l'aggregazione privata prenda altri provvedimenti nei confronti di coloro che, dopo avere aderito alla stessa,

---

<sup>14</sup> D. THÜRER, *Soft Law*, in R. BERNHARDT (ed.), *Encyclopaedia of Public International Law*, 4<sup>th</sup> edition, Amsterdam, 2002, p. 452.

<sup>15</sup> M. FERRARI, *Profili di auto-regolazione nella tutela del paesaggio vitivinicolo*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, pp. 456-498.

la violino. Si tratta, essenzialmente, di sanzioni di tipo reputazionale oppure fattuale, come l'esclusione dalla lista degli aderenti all'aggregazione. In dottrina vi è chi sottolinea che questo tipo peculiare di *enforcement* tra pari non risulta, in concreto, particolarmente adeguato ed efficace, tant'è che frequentemente le varie forme di autoregolazione tendono "a farsi norma" solo quando la regola privata viene elevata al rango primario sulla base di un complesso fenomeno<sup>16</sup>.

In pratica, essa si concretizza, prevalentemente, nella elaborazione, da parte di gruppi ristretti di soggetti privati, di standard e regole il cui contenuto deve rispettare i principi pubblicistici, pena la sanzionabilità. La complementarità tra regolazione privata e pubblicistica solitamente serve due scopi: l'integrazione delle regole esistenti; e la specificazione della regolazione pubblica. Basti pensare al coordinamento necessario per disciplinare la relazione biunivoca tra innovazioni giuridiche e sviluppo biotecnologico in agricoltura e per gli alimenti<sup>17</sup>. Inoltre, il § 6 tratterà, per esteso, la significativa esperienza norvegese che in materia di incentivi per ridurre lo spreco alimentare ha posto attenzione per prima alla discussione pubblica concernente il problema ed ha favorito un'iniziativa di coregolazione.

La regolazione privata rappresenta, dunque, una delle manifestazioni più significative di un fenomeno complesso conosciuto, oltre che nell'ambito dell'Unione europea, anche a livello nazionale e che, come anticipato in apertura, è risalente nel tempo<sup>18</sup>.

Le manifestazioni più note, almeno nell'ambito dell'UE, della regolazione privata possono essere rintracciate, a mo' di esempio, nei codici di condotta, nelle linee guida (o *guidelines*), nelle buone pratiche, nei c.d.

---

<sup>16</sup> Così osserva M. RAMAJOLI, *Self regulation, soft regulation, e hard regulation nei mercati finanziari*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, vol. 2, 2016, spec. p. 55.

<sup>17</sup> LEONINI - M. TALLACCHINI - M. FERRARI (eds.), *Innovating Food, Innovating the Law*, Tricase, 2014.

<sup>18</sup> M.E. BARTOLONI, *La regolazione privata nel sistema costituzionale dell'Unione europea. Riflessioni sulla disciplina relativa al settore dell'innovazione tecnologica*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2021, *Speciale – Processi democratici e tecnologie digitali*, p. 1331 ss., e disponibile online: <https://www.aisdue.eu/wp-content/uploads/2021/12/Bartoloni-Bologna.pdf>. L'A. spiega che questi meccanismi alternativi trovano un riconoscimento formale in conseguenza dell'approccio politico fatto proprio anche dai Trattati, secondo cui l'Unione «legifera solo nella misura necessaria, conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità» e nella misura in cui il diritto UE «non prescrive specificamente il ricorso a un determinato strumento legislativo». Si tratta, dunque, di strumenti complementari il cui ricorso deve, in ogni caso, soddisfare alcune condizioni preliminari: dev'essere qualificato come opportuno (in conseguenza del suo carattere flessibile), e idoneo a rappresentare un valore aggiunto per l'interesse generale, nonché conforme al diritto dell'UE (*ibidem*, spec. p. 22).

standard, cioè in misure che, *prima facie*, sono ascrivibili alla categoria degli atti di *soft law* perché formalmente non vincolanti, ma non per questo prive della capacità di indirizzare la condotta di amministrazioni, cittadini, imprese. A queste si aggiungono tutte quelle regole che, altrimenti denominate, vengono, a seconda dei casi, promossa, riconosciuta o, addirittura, incorporata, con modalità e con effetti diversi, in atti di diritto derivato. Manifestazioni, dunque, assai eterogenee che non si prestano, in quanto tali, ad un inquadramento unitario<sup>19</sup>.

L'attenzione che il diritto tradizionale tributa alla *self-regulation* può assumere anche forme più complesse, seguendo un percorso in cui s'intrecciano *self-regulation* ed *hard law* sia a livello europeo sia a livello nazionale. Si consideri, infatti, come la *self-regulation* possa beneficiare di un *enforcement* pubblico, quindi di tipo vincolante. Un esempio tra i tanti, riguarda il modo in cui è stata attribuita valenza giuridica ai codici di autodisciplina (vedi *amplius* § 4).

Se si prende in esame, inoltre, il rapporto tra i produttori agricoli e la grande distribuzione, emerge chiaro il modo in cui il settore si riorganizza per rispondere alle esigenze dei propri consumatori attraverso i propri sistemi di certificazione della qualità-sicurezza dei prodotti: gli operatori devono adattare i propri prodotti alle norme sia pubblicitistiche, cogenti e volontarie, sia quelle di tipo privato.

La certificazione con specifici standard privati di qualità e sicurezza degli alimenti permette di rispondere a questa esigenza, pena l'esclusione dall'elenco dei fornitori riconosciuti da parte degli operatori a valle (grande distribuzione e aziende di trasformazione multinazionali). In pratica, l'adesione a tali standard privati permette l'accesso al mercato alimentare.

Numerose sono le iniziative legate alla sicurezza alimentare e che hanno condotto a una sempre maggiore diffusione di sistemi di certificazione

---

<sup>19</sup> Vale la pena, a questo punto, richiamare altresì la differenza tra autoregolazione e contratto, istituto di cui la prima si può servire. È già stato messo in evidenza che «la disciplina integrativa del contratto non è appannaggio esclusivo del legislatore. Il diritto privato (di matrice amministrativa) prodotto dalle autorità indipendenti nell'esercizio dell'attività di regolazione dei mercati è, infatti, costellato di norme eteronome idonee a influire – in modo pervasivo (e, secondo taluni, «invasivo») – su tutte le tradizionali estrinsecazioni della libertà negoziale e su tutti i segmenti della contrattazione». Cfr. M. ANGELONI, *Diritto privato «regolatorio», conformazione dell'autonomia negoziale e controllo sulle discipline eteronome dettate dalle authorities*, in *Nuove autonomie*, 2017, XXVI, pp. 441-461. Il concetto di auto-regolazione è, tuttavia, più ampio e recente di quello di contratto, ed è emerso soprattutto in seguito al consolidarsi della dimensione transnazionale della *governance* della catena alimentare, divenuta profilo cruciale in tempi di pandemia. M. FERRARI, *Managing the Covid emergency in the global food market: the role of private regulation*, in *Riv. dir. alim.*, 2021, pp. 25-37.

di qualità che definiscono le condizioni minime commerciali in termini di qualità e sicurezza dell'alimento. Tra i principali sistemi europei di certificazioni vi sono Globalgap (Eurepgap), progettato in modo che tutti i *farm standard* possano essere utilizzate in comune; lo Standard Globale per la Sicurezza Alimentare (*BRCGS Food Safety*), e lo standard IFS (*International Food Standard*) ha lo scopo di favorire l'efficace selezione dei fornitori food a marchio della GDO. Tali standard vengono richiesti obbligatoriamente nell'acquisto dei prodotti agroalimentari dagli operatori "a valle"<sup>20</sup>. Anche a livello internazionale gli standard di sicurezza e qualità sono proliferati, si pensi agli standard dell'OCSE della WorldBank o del WTO, non senza conseguenti complicazioni in termini di coordinamento con gli standard europei e accordi tipo TBT e SPS in ambito WTO.

I problemi pratici di accesso al mercato alimentare si creano, tuttavia, quando gli operatori a valle utilizzano diversi standard di certificazione, poiché in questo modo i produttori agricoli che utilizzano un determinato meccanismo di certificazione sono esclusi *a priori* dall'adozione di un diverso meccanismo di certificazione. Ciò ha indotto, nel tempo, le imprese agroalimentari a sviluppare su scala mondiale specifici sistemi di certificazione di qualità come il *Quality assurance systems (QAS)*<sup>21</sup>.

3. L'ambito concettuale entro il quale l'analisi dell'apporto della regolazione privata si sviluppa è quello specifico dell'approccio di *One Health* (OH), o nella traduzione italiana adottata in questo testo di Salute unica (SU), quale obiettivo delle politiche attuali a cui anche il diritto agroalimentare contribuisce.

L'ottica di sistema alla base dell'approccio di *One Health* emerge dalla lettura combinata di *policies* come la costituzione di un'Unione europea della salute (EU4Health)<sup>22</sup>, la quale si pone in continuità con gli obiettivi

---

<sup>20</sup> Cfr. G. DE BURCA - J. SCOTT, *Law and New Governance in the EU and the US*, Hart Publishing, Oxford Portland, 2006.

<sup>21</sup> Questi Qas hanno subito assunto una duplice natura: da un lato quella della *good practice*, ovvero di un sistema di identificazione completa delle tecniche utilizzate relativamente alla produzione, gestione, commercializzazione e marketing; dall'altro quella di *quality management system*, sistemi che mirano al miglioramento delle tecniche di management. Questi standard inoltre si differenziano tra loro per quanto riguarda il rapporto con il consumatore finale: la qualità può essere comunicata al consumatore (rapporto B2C: *business to consumer*) o meno (B2B: *business to business*).

<sup>22</sup> Il Programma EU4Health, proposto dalla Commissione il 28 maggio 2020, è entrato in vigore il 26 marzo 2021, con la pubblicazione, nella *GUUE*, del reg. (UE) 2021/522 del Parlamento europeo e del Consiglio, che abroga il precedente reg. (UE) n. 282/2014 in *GUUE* 26 marzo 2021 L. 107/1. Il programma EU4Health 2021-2027 è volto a garantire un livello

del *Green Deal* e ambiti correlati (tutela degli animali; programmi in materia ambientale). La tutela delle tre inseparabili componenti – uomo ambiente e animali – è, dunque, presupposto funzionale a prevenire alcune gravi patologie in animali e persone; migliorare la sicurezza del cibo; ridurre le infezioni da resistenze antibiotiche e proteggere la salute di animali e persone che vivono nello stesso ambiente, evitando fenomeni di zoonosi. Si è, infatti, già notato anche in dottrina che l'alimentazione è divenuta materia di competenza europea in quanto legata in modo stretto con settori che si sono posti come comunitarizzati fin dalle origini: agricoltura e zootecnia<sup>23</sup>.

L'approccio metodologico di SU di tipo olistico, che considera importante la salute globale del pianeta al pari di quella dei singoli individui, pertanto si propone di affrontare le problematiche interdisciplinari riconoscendo che la salute umana, quella animale e dell'ecosistema siano legate indissolubilmente. Il termine "*One Health*" è piuttosto popolare al giorno d'oggi e viene utilizzato a livello globale. Tuttavia, la definizione esatta del termine rimane spesso vaga, il che rende difficile progettare e attuare misure concrete.

Il concetto di SU non è nuovo<sup>24</sup>: essa trae origine da *One Medicine*, un termine coniato da Calvin Schwabe, professore di medicina veterinaria presso l'Università della California, Davis<sup>25</sup>. La medicina unica è l'idea che il decorso della malattia e il trattamento negli esseri umani e negli animali siano fondamentalmente gli stessi e che i medici e gli scienziati che si occupano di salute umana e animale perseguano gli stessi obiettivi generali per la medicina (controllare e combattere le malattie; garantire la sicurezza alimentare; salvaguardare la qualità dell'ambiente e sostenere i valori umani nella società). Il mancato raggiungimento di questi obiettivi rappresenta una minaccia per la salute pubblica.

Nel 2021, l'Organizzazione delle Nazioni unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO), l'Organizzazione Mondiale per la Salute Animale (OIE), il Programma delle Nazioni unite per l'Ambiente (UNEP) e l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) hanno istituito un organo consultivo, il *One*

---

elevato di protezione della salute umana in tutte le politiche e le attività dell'Unione, in linea con l'approccio *One Health*.

<sup>23</sup> S. CASSESE, *Proposte per un'Autorità nazionale per la sicurezza alimentare*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, p. 799 ss.

<sup>24</sup> D. CERINI, *Sicurezza degli alimenti tra sostenibilità, benessere animale e gestione assicurativa dei rischi*, in M. TORSSELLO - G. GUERRA, *Temi e prospettive per un corso di diritto agroalimentare transnazionale e comparato*, Napoli, 2022, pp. 223-262.

<sup>25</sup> C. SCHWABE, *Veterinary Medicine and Human Health*, 3<sup>rd</sup> edition, Baltimore, 1984.

*Health High Level Expert Panel* (OHHLEP). Questo gruppo ha prodotto una definizione operativa di *One Health*: «One Health is an integrated, unifying approach that aims to sustainably balance and optimize the health of people, animals and ecosystems. It recognizes the health of humans, domestic and wild animals, plants, and the wider environment (including ecosystems) are closely linked and inter-dependent. The approach mobilizes multiple sectors, disciplines and communities at varying levels of society to work together to foster well-being and tackle threats to health and ecosystems, while addressing the collective need for clean water, energy and air, safe and nutritious food, taking action on climate change, and contributing to sustainable development».

La nuova definizione globale OHHLEP-*One Health* mira a promuovere una chiara comprensione e traduzione tra settori e specialità. Essa intende contribuire a stabilire approcci olistici alle soluzioni a livello globale e a dimostrarne i benefici. La definizione è sostenuta da *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO), the *World Organisation for Animal Health* (OIE), the *United Nations Environment Programme* (UNEP) and the *World Health Organization* (WHO)<sup>26</sup>.

L'idea, di natura interdisciplinare, è stata nel tempo accettata con grande entusiasmo dalla comunità veterinaria e dalle agenzie internazionali incaricate di controllare le zoonosi, quali la WHO (*World Health Organization*), l'OIE (*Office International de Epizootie*) e la FAO (*Food Agriculture*

---

<sup>26</sup> Precedentemente, il termine SU è riconosciuto a livello globale poiché utilizzato dall'Organizzazione mondiale della sanità, per la quale «designa programmi e normativa entro i quali i settori comunicano e migliorano i risultati delle *policies* in materia di salute pubblica» (WHO, 2017, *Website on "One Health"*, disponibile sul sito: <https://www.who.int/news-room/q-a-detail/one-health>. Traduzione mia). Lo stesso termine è, altresì, incluso nella Dichiarazione politica delle Nazioni unite del 2016 sulla resistenza antimicrobica (WHO, *Global action plan on antimicrobial resistance (GAP)*, adottato nel corso della 68° Assemblea Mondiale della Sanità, 2015, disponibile sul sito: <https://www.who.int/>). Tale definizione è stata recentemente introdotta anche a livello europeo, dapprima con il piano d'azione europeo "*One Health*" contro la resistenza antimicrobica (AMR) di cui alla Comunicazione della Commissione del 29 giugno 2017 (Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo piano d'azione europeo "*One Health*" contro la resistenza antimicrobica, Bruxelles, 29 giugno 2017 COM (2017) 339 final), e più recentemente con il reg. (UE) 2021/522 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 marzo 2021 che istituisce il già citato programma d'azione dell'Unione in materia di salute per il periodo 2021-2027 («programma UE per la salute») (EU4Health reg. (UE) 2021/522 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 marzo 2021 che istituisce un programma d'azione dell'unione in materia di salute per il periodo 2021-2027, cit.). In particolare quest'ultimo, all'art. 2 punto 5), definisce l'«approccio *One Health*»: un approccio multisettoriale che riconosce che la salute umana è connessa alla salute animale e all'ambiente e che le azioni volte ad affrontare le minacce per la salute devono tenere conto di queste tre dimensioni».



*Organization*), pronta a concretizzarla entro il contesto dell'agricoltura sostenibile, per la sicurezza alimentare, per la resistenza antimicrobica (AMR), la nutrizione, la salute animale e vegetale, la pesca e i mezzi di sussistenza<sup>27</sup>.

Oggi l'approccio in parola rappresenta una svolta nella tutela della salute del cittadino poiché promuove regimi di responsabilità in grado di valorizzare comportamenti individuali, sociali e d'impresa atti a contrastare la malattia come problema globale, non più solo legata all'ambito sanitario. L'evidente relazione tra sistemi alimentari e numero di malattie infettive emergenti, minaccia la salute e la stabilità economica globale. Un rischio che si amplifica con i cambiamenti climatici. La grande sfida del secolo impone un cambio di mentalità per sanare la frattura tra economia e società, tra sviluppo e territori.

Se si considerano i molteplici fattori in gioco e la complessità dei problemi di salute pubblica<sup>28</sup>, è chiaro, ad esempio, che esso non può essere dissociato dalla nozione di salute ecologica (*EcoHealth*)<sup>29</sup>. La premessa di fondo è che la salute e il benessere della popolazione umana saranno sempre più difficili da mantenere su un pianeta inquinato che soffre di instabilità sociale o politica e di risorse sempre più scarse. A sostegno di questa tesi, i ministri europei responsabili della salute e dell'ambiente e il direttore regionale dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) per l'Europa hanno riconosciuto che «i fattori ambientali che potrebbero essere evitati e/o eliminati causano 1,4 milioni di morti all'anno nella Regione europea dell'OMS»<sup>30</sup>. È stato, altresì, dichiarato che le autorità pubbliche condividono la responsabilità comune di salvaguardare l'ambiente globale e di promuovere e proteggere la salute umana per tutti i rischi ambientali in tutte le generazioni e in tutte le politiche.

In questo quadro, i ricercatori di Ecohealth hanno proposto iniziative ambiziose e i suoi operatori attuano pratiche sistemiche e integrate per promuovere servizi ecosistemici sostenibili legati al concetto di salute (umana, animale ed ecosistemica) e alla stabilità sociale.

---

<sup>27</sup> La definizione di *One Health* proposta dal OHHLEP è disponibile sul sito: <https://www.who.int/groups/one-health-high-level-expert-panel>

<sup>28</sup> Cfr. T. HERVEY - J. McHALE, *Public health law*, in *Health Law and the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, pp. 330-386.

<sup>29</sup> D. DESTOUMIEUX-GARZÓN - P. MAVINGUI - G. BOETSCH - J. BOISSIER - F. DARRIET - P. DUBOZ - C. FRITSCH - P. GIRAUDOUX - F. LE ROUX - S. MORAND - C. PAILLARD - D. PONTIER - C. SUEUR - Y. VOITURON, *The One Health Concept: 10 Years Old and a Long Road Ahead*, in *Frontiers in Veterinary Science*, 2018, vol. 5, art. 14.

<sup>30</sup> I Ministri si sono riuniti il 15 giugno 2017 a Ostrava, nella Repubblica Ceca, per la sesta conferenza ministeriale su ambiente e salute

Il concetto di SU si rivolge, pertanto, ai sistemi complessi promuovendo l'interdipendenza, la coesistenza e l'evoluzione degli esseri viventi e del loro ambiente in costante trasformazione<sup>31</sup>.

In una prospettiva transnazionale, peraltro, tale approccio è fondamentale per realizzare l'Agenda 2030 delle Nazioni unite e i relativi obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs). Tali obiettivi sono difficili da misurare. Gli Stati non hanno un chiaro indicatore di successo. Sarà fondamentale creare parametri di riferimento nazionali ambiziosi, ad esempio collegando gli obiettivi alle strategie e ai piani d'azione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS)<sup>32</sup>.

In Europa vi sono già diverse iniziative in materia di SU. A livello regolatorio, va dato atto che l'art. 3 punto 7) del recente reg. (UE) 2022/2371 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 novembre 2022 relativo alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero e che abroga la decisione n. 1082/2013/UE definisce *One Health* un approccio multisettoriale che riconosce che la salute umana è connessa alla salute animale e all'ambiente e che le azioni volte ad affrontare le minacce per la salute devono tenere conto di queste tre dimensioni<sup>33</sup>.

Dal punto di vista operativo, poi, nel 2022, nell'ambito della *DG Sante, Unit G2 Animal health* della Commissione europea è stata creata l'unità *OH Surveillance* per supportare le Autorità degli Stati membri a contribuire alla creazione e all'ampliamento di questo sistema di sorveglianza degli animali e dell'ambiente. Si tratta, altresì, di un meccanismo di coordinamento per garantire lo scambio regolare di conoscenze, la segnalazione di minacce, l'esecuzione congiunta della valutazione del rischio per la salute animale e umana.

La *One Health European Joint Programme*, inoltre, è già ampiamente accolta dalle agenzie come EFSA<sup>34</sup>: essa vanta un'importante collaborazione

---

<sup>31</sup> J. ZINSSTAG - E. SCHELLING - D. WALTNER-TOEWS - M. TANNER, *One Health, the Theory and Practice of Integrated Health Approaches*, CABI, 2015, disponibile online ([doi:10.1079/9781780643410.0000](https://doi.org/10.1079/9781780643410.0000)).

<sup>32</sup> Ad esempio, per le malattie non trasmissibili e la salute mentale.

<sup>33</sup> Reg. (UE) 2022/2371 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 novembre 2022 relativo alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero e che abroga la decisione n. 1082/2013/UE, in *GUUE* del 6 dicembre 2022, L. 314/26. È utile dar conto anche del successivo punto 8) del medesimo articolo 3, il quale definisce la «salute in tutte le politiche»: un approccio alla definizione, all'attuazione e al riesame delle politiche pubbliche, a prescindere dal settore, che tenga conto delle implicazioni sanitarie delle decisioni e che miri a realizzare sinergie e a evitare che tali politiche creino ripercussioni negative in termini sanitari, nell'ottica di migliorare la salute della popolazione e l'equità sanitaria.

<sup>34</sup> The *One Health European Joint Programme* (OHEJP), disponibile sul sito: <https://onehealthjep.eu/>.

tra 38 rinomati laboratori e istituti alimentari, veterinari e medici di 19 Stati membri e l'associazione Med-Vet-Net. Si tratta di un'iniziativa che riconosce come essenziale un approccio SU interdisciplinare, integrativo e internazionale per affrontare le minacce esistenti ed emergenti delle malattie zoonotiche e della resistenza antimicrobica. La maggior parte dei 38 istituti ha responsabilità di riferimento e rappresenta un quadro sostenibile per una comunità di ricerca strategicamente integrata con altre iniziative dell'UE, senza dimenticare le priorità nazionali.

L'obiettivo principale della nuova OHEJP è, quindi, quello di rafforzare la collaborazione tra gli istituti, potenziando la cooperazione transdisciplinare, l'integrazione delle attività e la formazione nei settori delle zoonosi di origine alimentare (FBZ), della resistenza antimicrobica (AMR) e delle minacce emergenti (ET). Il Programma offre l'opportunità di armonizzare approcci, metodologie, database e procedure per la prevenzione, l'individuazione e il controllo delle FBZ, dell'AMR e dell'ET in tutta Europa, migliorando la qualità e la compatibilità delle informazioni per il processo decisionale.

Già l'evoluzione dell'idea di SU fin qui tracciata lascia intuire la centralità del diritto agroalimentare per la sua piena realizzazione. La legislazione agroalimentare è, infatti, un potente strumento attraverso il quale le organizzazioni ed i Paesi "traducono" gli obiettivi di SU in obbligazioni e responsabilità sostenibili ed effettive, indicando la via per collaborazioni intersettoriali. Si pensi alla decisione di esecuzione (UE) 2019/300 della Commissione del 19 febbraio 2019 che istituisce un piano generale per la gestione delle crisi riguardanti la sicurezza degli alimenti e dei mangimi<sup>35</sup>. Si consideri, inoltre, il reg. 2017/625, una pietra miliare per la realizzazione dell'obiettivo di *One Agri-Food Health*: esso introduce un sistema armonizzato di misure esecutive lungo la filiera agroalimentare, consolidando il

---

<sup>35</sup> Commissione europea, decisione di esecuzione (UE) 2019/300 del 19 febbraio 2019 che istituisce un piano generale per la gestione delle crisi riguardanti la sicurezza degli alimenti e dei mangimi, in *GUUE* del 21 febbraio 2019 L. 50/55. Al Considerando 13 ricorda che «è necessario un coordinamento tra le diverse autorità a livello nazionale e dell'Unione, tra i sistemi di allarme e informazione e i laboratori per condividere le informazioni e adottare le misure atte a gestire una crisi. A tale riguardo un collegamento tra il sistema di allarme rapido e di reazione e altri sistemi di allarme e informazione a livello dell'Unione, come il sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi, consentirebbe di rafforzare l'approccio *One Health*, ad esempio coordinando le attività delle autorità per la sicurezza alimentare e delle autorità sanitarie pubbliche in merito allo stesso incidente dando alle autorità per la sicurezza alimentare l'accesso alle informazioni sui casi constatati nell'uomo comunicate dalle autorità pubbliche».

principio dei controlli sui rischi comuni alla legislazione a tutela della salute umana, del benessere degli animali e delle piante.

Questa visione del diritto agroalimentare, che ha al centro il bene salute, si riflette nella varietà delle aree tematiche coinvolte: tra le tante, si pensi alla regolamentazione dei fitosanitari; alla protezione dell'ambiente; e alla sostenibilità della catena alimentare, agli interventi in materia di allevamenti intensivi.

Diversi sono gli esempi che aiutano a capire i legami, anche meno diretti, tra cibo e Salute unica considerata per stabilire un approccio trasformativo e aumentare le pratiche sostenibili in agricoltura e migliorare il benessere generale di uomini, animali e ambiente. Tra gli scenari non immediatamente identificabili, l'Organizzazione mondiale della Sanità fa emergere il legame tra spreco alimentare e salute animale e umana. Il tema è oggetto di analisi nel proseguo del lavoro, ma è utile riportare fin d'ora la situazione che preoccupa l'OMS. Nei grandi centri urbani, migliaia di tonnellate di rifiuti alimentari non vengono raccolti ogni giorno. I rifiuti attirano animali domestici e selvatici e, soprattutto, persone impoverite, e diventano un punto focale per la diffusione di agenti patogeni (FAO, 2013). I rifiuti alimentari umani diventano la principale fonte di cibo per le specie animali, causando una crescita incontrollata della popolazione. I cinghiali (*Sus scrofa*), per esempio, sono una presenza permanente in molte città europee. Sono abituati all'uomo e possono essere osservati anche in orario diurno poiché si avvicinano molto all'uomo, costituendo una minaccia e causando potenzialmente delle lesioni. È importante notare che i cinghiali sono portatori di malattie zoonotiche come la leptospirosi, il virus dell'epatite E, e le zoonosi di origine alimentare, tra cui le malattie batteriche (brucellosi, salmonellosi, tubercolosi e yersiniosi) e parassitarie (toxoplasmosi e trichinellosi)<sup>36</sup>.

La regolazione pubblicistica richiede il coordinamento di un intricato quadro di ambiti diversi che gli strumenti di *hard law* faticano a realizzare nella sua pienezza. Tale esigenza è espressa anche nell'Allegato 1 del reg. (UE) 2021/522, il quale tra le possibili azioni alla lettera k) prevede il «sostegno all'istituzione e gestione di un meccanismo di coordinamento intersettoriale secondo l'approccio *One Health*.

È, pertanto, intento del presente scritto delineare in che modo la c.d. *New Governance* possa assurgere da utile ausilio per migliorare le *policies* intersettoriali. Vi è, infatti, necessità di iniziative di coordinamento tra i di-

---

<sup>36</sup> WHO REGIONAL OFFICE FOR EUROPE, *A health perspective on the role of the environment in One Health*, Doc No. WHO/EURO:2022-5290-45054-64214, Copenhagen, 2022.

versi ambiti normativi interessati per rimuovere i principali ostacoli all'effettiva integrazione e ottenere: (i) l'attuazione sistematica di una strategia di SU; e (ii) lo sviluppo di soluzioni operative che rispettino la salute dell'ambiente e il suo futuro<sup>37</sup>. Tra questi, la mancanza di comunicazione tra medicina umana e veterinaria, agronomia e scienze ecologiche, ed ambientali rappresenta spesso una difficoltà preliminare. Diventa fondamentale, quindi, la condivisione degli approcci multidisciplinari, degli obiettivi e delle condizioni della loro attuazione per superare la divisione settoriale che esiste tra salute pubblica, politica agricola e altri settori di attività.

In effetti, le attuali tendenze di suddivisione settoriale favoriscono il rischio infettivo. Ad esempio: ad oggi l'interfaccia agricoltura/sanità pubblica non rientra nelle competenze degli agricoltori e dei servizi di controllo dei vettori di rischio, il che aumenta lo sviluppo di "insetti vettori" resistenti agli insetticidi agricoli. La partnership tra scienziati, agricoltori e servizi di controllo di tali vettori darebbe il via a programmi di ricerca pluridisciplinari il cui obiettivo sarebbe quello di proteggere più efficacemente le colture<sup>38</sup>.

L'avvicinamento e il coordinamento tra i diversi ambiti è, peraltro, incentivato anche informalmente dai dialoghi tra esperti, industria e consumatori per la condivisione di nuove azioni nel settore agroalimentare. La *EU Food Policy Coalition* adottata dalla strategia *from Farm to Fork*, per esempio, unisce la società civile e le organizzazioni che lavorano per definire e promuovere un progetto condiviso per l'introduzione di sistemi alimentari sostenibili a livello UE (ONG di vario genere interessate ai sistemi del cibo, movimenti sociali, organizzazioni di produttori, coltivatori e pescatori, sindacati, *think tank*, gruppi scientifici e di ricerca). Si pensi anche alla necessità di un graduale rafforzamento della biosicurezza che comprenda la produzione, il trasporto e la trasformazione delle risorse biologiche (vedi *amplius* § 6).

In generale, la cooperazione intersettoriale che innesca l'approccio *One Health* migliora l'efficacia delle misure predisposte, poiché presuppone

---

<sup>37</sup> J. LEBOV - K. GRIEGER - D. WOMACK - D. ZACCARO - N. WHITEHEAD - B. KOWALCYK, *A framework for One health research*. *One Health*, 2017, vol. 3, pp. 44-50 ([doi:10.1016/j.onehlt.2017.03.004](https://doi.org/10.1016/j.onehlt.2017.03.004)).

<sup>38</sup> Allo stesso modo, la suddivisione settoriale aumenta la comparsa e la diffusione di microrganismi resistenti agli antibiotici a causa dello spargimento di liquami provenienti da aziende agricole che utilizzano antibiotici o dell'aumento delle dimensioni delle popolazioni ospiti di agenti patogeni. È quindi evidente che una revisione completa dell'agricoltura industriale e delle pratiche agricole è di vitale importanza.

(i) la cooperazione in termini di monitoraggio per una diagnosi più rapida e precisa dei problemi cross-settoriali; (i) la cooperazione in termini di misure preventive, come la vaccinazione, per aumentare la copertura; e (iii) una comunicazione dettagliata e immediata per ridurre il numero di casi.

Anche da un punto di vista economico un approccio globale alla salute si basa, sia sulla “prevenzione alla fonte” per gli animali, che sul “controllo” per gli esseri umani<sup>39</sup>.

Un primo passo necessario è lo sviluppo di una banca dati che includa utili dati statistici demografici, sulla situazione sanitaria, e su tutti quei dati determinanti della salute (umana, animale ed ecosistemica) e i fattori di rischio. Queste cooperazioni intersettoriali, alimentate dai risultati delle ricerche pertinenti, sono anche essenziali per identificare i compromessi necessari a livello economico, sociale ed ecologico accettabili tra obiettivi di gestione (talvolta) contraddittori (produzione alimentare, salute, conservazione della biodiversità, ecc.).

Le sfide per una piena attuazione dell'approccio SU sono ancora molte. Si pensi alla resistenza agli antibiotici: i programmi di ricerca che lavorano all'identificazione di nuovi antinfettivi devono d'ora in poi considerare il rischio di insorgenza della resistenza fin dal momento in cui vengono sviluppati nuovi agenti terapeutici. E ancora, dovrà trovare il giusto coordinamento la componente faunistica e le numerose questioni ecologiche correlate (ecologia di comunità ed ecofisiologia evolutiva) tuttora trascurate, così come alcune componenti delle scienze ambientali (suolo e clima) e sociali.

Queste ultime, inoltre, potrebbero svolgere un ruolo importante nella comprensione dei problemi che l'approccio di SU si propone di affrontare, poiché è essenziale prendere in considerazione la vulnerabilità, la variabilità e la suscettibilità delle società umane, nonché i diversi modi in cui interagiscono con gli animali e gli ecosistemi. È quanto emerge anche dalla strategia europea *from Farm to Fork* nel suo complesso, e dalla strategia dell'UE sulla Biodiversità per il 2030<sup>40</sup>, presentate il 20 maggio 2020 circa la necessità di adottare un approccio olistico che include le componenti

---

<sup>39</sup> È stato stimato che questo approccio bilaterale costerebbe tra 1,9 e 3,4 miliardi di dollari all'anno per implementarlo e ottimizzarlo, una somma molto inferiore alla media annuale di 6,7 miliardi di dollari di perdite economiche storicamente subite a causa delle epidemie.

<sup>40</sup> Il *Green Deal* è un insieme di regolamenti e strategie che intervengono per disciplinare più politiche interconnesse. Due strategie in particolare giocheranno un ruolo chiave nella trasformazione dei nostri sistemi alimentari: la Strategia dell'UE sulla Biodiversità per il 2030 e la Strategia *Farm to Fork*

“non-misurabili”<sup>41</sup>. La strategia from *Farm to Fork* è, infatti, la prima misura UE che adotta un approccio sistemico ai sistemi del cibo, cioè prende in considerazione i sistemi alimentari nella loro totalità, tenendo conto di tutti gli elementi in gioco, dei loro rapporti e dei relativi effetti. Nel 2013 Slow Food ha proposto l’idea di una Politica alimentare comune a livello europeo. Da allora si sono unite organizzazioni e istituzioni di vario genere per chiedere all’UE di sviluppare un approccio olistico alle politiche alimentari, sottolineando la necessità di coordinare in modo più organico le politiche ambientali, sanitarie e agricole.

Aspetto centrale rimane, dunque, la gestione del rischio alimentare. Nella legislazione recente si cerca di affrontare l’incertezza riducendo la distanza tra la comprensione del reale grado di rischio (fatto scientifico) e le misure giuridiche adottate sulla base di valutazioni non strettamente scientifiche<sup>42</sup>. In pratica l’approccio olistico di SU, riconosce che anche quando il dibattito ha ad oggetto l’individuazione della soglia ragionevole di sicurezza è necessario sviluppare sia il discorso scientifico che quello etico fin dall’inizio. In fin dei conti, considerare la sicurezza, analogamente a quanto avviene quando si considera la salute, non coinvolge soltanto gli *stakeholders* del mondo scientifico, ma si deve estendere, necessariamente, al dialogo con le istituzioni e con i cittadini.

Il rapporto tra soglia di sicurezza, salute e coinvolgimento delle componenti etiche e sociali segna sia il superamento da un lato, della visione

---

<sup>41</sup> Vi sono anche altri ambiti in cui emerge tale volontà di porre in essere un approccio olistico. Per esempio, dai più recenti documenti dello European Group on Ethics in Science and New Technologies (EGE). Nell’Opinione n. 32 sugli aspetti etici della tecnica di Genome Editing (The European Commission requested the EGE to submit recommendations on genome editing, thereby following up on the EGE’s Statement on Gene Editing, issued in January 2016 (EGE, 2016, Statement on Gene Editing, *ec.europa.eu*), l’Ege osserva: «Debates about genome editing often focus on the question about the conditions that would render it “safe enough” for application. The Opinion draws attention to the importance of nuancing and resisting this framing, as it purports that it is enough for a given overall level of safety to be reached in order for a technology to be rolled out unhindered, and it limits reflections on ethics and *governance* to considerations about safety. Much to the contrary, ethics should serve to tackle broad *governance* questions about how technologies can serve our common goals and values, and not be limited to providing a ‘ethics clearing’ of a technology» (EGE, Opinion on Ethics of Genome Editing, Opinion, *op. cit.*). Si tratta di una novità, infatti per molto tempo sono state escluse le questioni relative all’impatto socio-economico, etico ed ecologico in senso lato della tecnologia. Cfr. S. JASANOFF, *Commentary: Between risk and precaution – reassessing the future of GM crops*, in *Journal of Risk Research*, 3, 3, 2000, pp. 277-282.

<sup>42</sup> Commission Directive (EU) 2018/350 of 8 March 2018 amending Directive 2001/18/EC of the European Parliament and of the Council as regards the environmental risk assessment of genetically modified organisms C/2018/1371, in OJ L 67, 9 marzo 2018, pp. 30-45.

della gestione del rischio come una fase che richiede solamente *expertise* scientifica, sia dall'altro, della visione puramente antropocentrica, in favore invece dell'introduzione di un nuovo paradigma concettuale, ossia quello dei sistemi socio-ecologici<sup>43</sup>, laddove si crea interdipendenza tra aspetti ecologici, antropocentrici, naturalistici climatici, paesaggistici, agricoli, economici e sociali<sup>44</sup>.

4. Il diritto agroalimentare, così come altre *policies* europee, tra cui quella ambientale, zootecnica e a protezione della salute pubblica, fa ricorso ad una ricca varietà di documenti di *soft law*. Molti di questi documenti sono già funzionali alla realizzazione della SU.

In generale, l'idea di sperimentare nuove modalità regolatorie per veicolare le *policies* risponde al problema del governo esecutivo di dover spiegare eventuali risultati insoddisfacenti sotto il profilo dell'implementazione effettiva delle stesse. Karen Yeung identifica tale situazione con il problema dell'incertezza, o meglio della mancanza di informazioni affidabili: per rafforzare la *compliance* delle *policies* che guidano verso i cambiamenti nel comportamento dei consociati, le autorità dovrebbero essere in grado di recepire informazioni affidabili circa (i) il modo in cui i destinatari di tali *policies* dovrebbero comportarsi per definire lo standard, o target desiderabile; (ii) il modo in cui gli interessati agiscono e le ragioni; e (iii) le sanzioni e gli incentivi in grado di allineare le loro pratiche con lo standard desiderato<sup>45</sup>.

Sulla scorta di queste considerazioni, pare utile, pertanto, ricostruire, innanzitutto quali interventi *soft* hanno preparato il terreno per azioni che possano concretizzare l'approccio SU. Nel corso della 68<sup>o</sup> Assemblea Mondiale della Sanità, è stato adottato il *Global action plan on antimicrobial resistance* (GAP) che ha sollecitato azioni coordinate tra la stessa OMS, la FAO (*Food and Agriculture Organization*) e l'OIE (*World Organisation for Animal Health*). All'adozione del GAP hanno fatto seguito, pertanto, le Risoluzioni sulla lotta alla resistenza agli antimicrobici adottate nello stesso anno da FAO e OIE<sup>46</sup>, e l'iniziativa della Commissione del *Codex Alimentarius* re-

---

<sup>43</sup> B. SCHAEFER CANIGLIA - B. MAYER, *Socio-Ecological Systems*, in *Handbook of Environmental Sociology*, 2021, pp. 517-536 where it is well underlined the key role played by environmental sociologists in stressing interactions between humans and their environments.

<sup>44</sup> Tale interdipendenza è deducibili dal Decreto legislativo del 3 aprile 2006, il c.d. *Codice Ambientale*, in *Gazz. uff.* n. 88 del 14-4-2006, *Suppl. Or.* n. 96. Vedi in particolare l'art. 5.

<sup>45</sup> M. BRONWEN - K. YEUNG, *An Introduction to Law and Regulation: Text and Materials*, Cambridge, 2007, 85

<sup>46</sup> WHO, *Global action plan on antimicrobial resistance (GAP)*, 2015, disponibile alla pagina: <https://www.who.int/publications/i/item/9789241509763>



lativa alla necessità di riesaminare e aggiornare gli standard, i codici e gli orientamenti connessi alla resistenza agli antimicrobici<sup>47</sup>.

Una spinta sicuramente significativa è, poi, avvenuta a seguito della Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativo al Piano d'azione *One Health* contro la resistenza antimicrobica. Tale Piano ha sottolineato che le iniziative devono essere tuttavia ampliate, ad esempio estendendo l'approccio all'ambiente e affrontando la resistenza antimicrobica in modo più completo, sulla base di una rilevazione dei dati, un controllo e una sorveglianza migliori. Sono state, inoltre, formulate raccomandazioni che invitano a offrire ulteriore sostegno e assistenza agli Stati membri dell'UE per affrontare le differenze e promuovere la cooperazione a mettere a punto attività di ricerca più efficienti e coordinate per migliorare le conoscenze e sviluppare soluzioni, nonché per continuare a garantire un forte impegno dell'UE a livello globale<sup>48</sup>.

Tornando alle cause che favoriscono il ricorso ai documenti di *soft law*, oltre all'incertezza di cui parla Karen Yeung, vi è un altro tipo di incertezza che gioca un ruolo importante. Quando i prodotti alimentari sono un'innovazione rispetto a quelli già presenti nel mercato, sono accompagnate da una fisiologica mancanza di dati e spesso dalla mancanza di una regolazione *ad hoc* in materia. In tale vuoto normativo<sup>49</sup>, è possibile identificare negli atti di *soft law* uno strumento di intervento essenziale per colmarli, poiché può offrire, in tempi brevi, criteri tecnici per metodi di produzione e regolazione dei requisiti di qualità e salubrità, condivisi dalla comunità scientifica. In particolare, alcuni rischi associati con gli alimenti non possono essere valutati né prima né dopo il consumo (attributi credence degli alimenti), generando fenomeni d'imperfetta informazione (incompletezza e asimmetria informativa). È in questa situazione che gli operatori economici necessitano di allinearsi a indicazioni condivise. Come si dirà più avanti (§ 6),

---

<sup>47</sup> FAO-WHO, *Codex Alimentarius (General Principles of Food Hygiene)*, CXC 1-1969, adopted in 1969, amended in 1999 (revised in 1997, 2003, 2020). La versione in italiano è disponibile alla pagina: [https://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pagineAree\\_1225\\_listaFile\\_itemName\\_3\\_file.pdf](https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pagineAree_1225_listaFile_itemName_3_file.pdf)

<sup>48</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *A European One Health Action Plan against Antimicrobial Resistance (AMR)*, 2016, disponibile alla pagina: [https://health.ec.europa.eu/system/files/2020-01/amr\\_2017\\_action-plan\\_0.pdf](https://health.ec.europa.eu/system/files/2020-01/amr_2017_action-plan_0.pdf)

<sup>49</sup> Parlano di regulatory disconnection: R. BROWNSWORD - M. GOODWING, *Law and the Technologies of the Twenty-first Century*, Cambridge, 2012, p. 63 ss. per una visione ancora più aggiornata sul rapporto diritto e incertezza (soprattutto tecnoscientifica) si rinvia alle riflessioni espresse in R. BROWNSWORD, *Law 3.0. Rules, Regulation and Technology*, Taylor & Francis Ltd, Routledge, 2020.

la questione dello spreco alimentare esemplificherà quanto i *policymakers* abbiano bisogno di affidarsi ai dati e alle conoscenze industriali<sup>50</sup>.

Tra i tanti esempi di incertezza per rischio di danno, l'uso delle nanotecnologie e nanomateriali nel settore degli alimenti è stato uno dei primi. L'approccio dell'UE alle nanotecnologie, in generale, è stato sviluppato sulla base di diversi atti aventi natura di *soft law*, i quali hanno rappresentato, al contempo, una delle caratteristiche più rilevanti e una debolezza del quadro normativo dell'UE sulle nanotecnologie.

Nella Comunicazione del 2004, "Verso una strategia europea sulle nanotecnologie", la Commissione dichiarava che la legislazione esistente era adeguata per la regolamentazione delle nanotecnologie. Questo assunto è stato confermato in diversi altri atti di *soft law* emanati dalla Commissione, in particolare dal Piano d'azione sulle nanoscienze e le nanotecnologie, la Comunicazione sugli aspetti normativi dei nanomateriali, e la Comunicazione sul secondo riesame della regolamentazione<sup>51</sup> che nondimeno raccomanda un adattamento dell'ambito normativo alla luce delle specifiche caratteristiche dei nanomateriali.

Attraverso il susseguirsi di documenti, dunque, il quadro regolatorio europeo per prodotti alimentari contenenti nanoparticelle si è affidato, in gran parte, a studi, considerazioni e raccomandazioni di natura di *soft law*, per l'esigenza di orientare le scelte imprenditoriali in presenza della ineliminabile incertezza circa le ricadute sulla salute del consumatore dovute allo stadio di sviluppo di quella tecnologia. La regolazione così composta ha rappresentato, da un lato, una delle scelte più rilevanti per uniformare pratiche di produzioni e decisioni aziendali circa la soglia del rischio accettabile, e dall'altro, la fonte di perplessità circa la forma di legittimazione dei processi di *decision-making* europei d'impatto sul diritto fondamentale alla salute.

Sono molti gli atti di *soft law* che, in situazioni di vuoti normativi hanno coadiuvato, in ultima analisi, l'obiettivo di fornire elevati standard di protezione della salute, anche qualora esso rimanga un obiettivo sottotraccia e non dichiarato.

In quest'ampia varietà di strumenti di *soft law* a cui si ricorre nel diritto agrario<sup>52</sup>, le linee guida appaiono tra quelli sempre in aumento. Le linee

---

<sup>50</sup> H.W.J RITTEL - M.M. WEBBER, *Dilemmas in a General Theory of Planning*, in *Policy Sciences*, 4(2), 1973, pp. 155-169, disponibile sul sito: [https://doi.org/10.1007/bf014\\_05730](https://doi.org/10.1007/bf014_05730).

<sup>51</sup> COM (2005) 243 final; COM (2008) 366 final; COM (2012) 572 final.

<sup>52</sup> P. BORGHI, *Le linee guida europee (Sez. III- Gli standard)*, in P. BORGHI et al. (eds), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2021, pp. 93-99, spec.

guida hanno varia natura, origine e livello, e vengono impiegate dai vari attori, sia pubblici che privati.

Tralasciando qui per questioni di spazi tutti i problemi connessi alla varietà di linee guida con finalità diverse, e quelli derivanti dalla molteplicità di organi di provenienza<sup>53</sup>, nel settore agroalimentare spicca una particolare categoria, ossia quella dal carattere operativo, promanata non dalla Commissione ma da altri organi in sé privi di poteri decisori<sup>54</sup>. Si pensi, per esempio, al ruolo della *European Food Safety Agency* (EFSA) e, per continuare l'esempio delle nanotecnologie, alle *Guidance on risk of nanomaterials in the food and feed chain: animal and human health* del 30 giugno 2021<sup>55</sup>: essi contribuirono a chiarire, in dettaglio, in che modo gli scienziati dell'EFSA gestiscono la valutazione di nanomateriali presenti nella catena degli alimenti e dei mangimi. È evidente in questo documento come salute animale e salute umana siano trattate in modo coordinato e congiunto, a riprova dell'indiretto impatto positivo del *soft law* nella costruzione e realizzazione concreta della SU.

Vi sono altre linee guida di indubbia valenza applicativa, poiché intervengono per colmare l'assenza di una normativa uniforme trattando aspetti collegati alla salute dell'uomo dell'ambiente e dell'animale. Tra di esse vi sono le *Guidance notes on the classification of food extracts with*

---

p. 93. Entro tale categoria sono inclusi strumenti diversi, quali Risoluzioni, Comunicazioni, Raccomandazioni, Pareri e Linee-guida, i quali assurgono a varie funzioni. La valenza persuasiva di tali strumenti è già così elevata che, molto spesso, le "indicazioni" presenti in esse diventano principi guida anche per i poteri pubblici. Molto spesso, poi, tali strumenti perdono la propria connotazione tecno-scientifica, e assumono forza vincolante sulla base di norme pubbliche che esplicitamente, o implicitamente, le richiamano. In Europa sono molti gli esempi di Comunicazioni, Raccomandazioni e pareri che hanno contribuito ad armonizzare indirettamente le discipline nazionali, tramite l'indicazione non vincolante di criteri ispiratori comuni di diretto impatto sulla tutela della salute. Ne è un esempio la Comunicazione della Commissione sui programmi di prerequisiti e procedure basate sui principi del sistema HACCP o la Comunicazione del 2017 sull'applicazione del principio della dichiarazione della qualità degli ingredienti che completa e integra di fatto la disciplina del reg. (UE) n. 1169/2011. In particolare, indica il comportamento da tenere nei casi non esplicitati dal Regolamento, come l'ipotesi in cui ad essere caratterizzante non sia un ingrediente semplice ma una categoria o un ingrediente composto. Ci sono, poi, Comunicazioni con le quali la Commissione sonda e raccoglie proposte dagli *stakeholders* in relazione ad un settore, come i Libri Verdi, oppure descrive lo stato della legislazione allo scopo di indicarne criticità e linee guida di sviluppo futuro, Libri Bianchi.

<sup>53</sup> G. GUERRA, *Evidence-based medicine e linee guida nella pratica medica americana: considerazioni sul significato giuridico-ermeneutico*, in *Riv. critica dir. priv.*, vol. 2, 2019, pp. 301-320.

<sup>54</sup> P. BORGHI, *Le linee guida europee* (Sez. III- Gli standard), in P. BORGHI *et al.* (eds), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2021, pp. 93-99.

<sup>55</sup> EFSA, *Guidance on risk assessment of nanomaterials to be applied in the food and feed chain: human and animal health*, in *EFSA Journal*, vol. 19(8), 2021, p. 6768.

*colouring properties*, elaborate dallo *Standing Committee on the Food Chain and Animal Health* il 29 novembre 2013: questo è l'unico intervento che si esprime circa la distinzione tra ingredienti, coloranti additivi (soggetti ad autorizzazione) e *colouring foods* (di utilizzo "libero"). Il documento facilita la classificazione degli estratti ad uso alimentare distinguendoli fra coloranti ed ingredienti con proprietà coloranti; fornisce criteri per differenziare "estrazione selettiva" e "non selettiva"; chiarisce il c.d. "fattore di arricchimento"; e offre agli operatori alcuni utili strumenti come un *decision tree* e una *check-list* che fungono da ausilio nella valutazione concreta delle sostanze per classificarle.

In questo caso, la stessa competenza trasversale dell'Autorità che ha pubblicato tali linee guida, responsabile sia della catena alimentare che della salute animale, contribuisce ancora una volta a rafforzare gli interventi nella direzione analizzata in queste pagine.

La globalizzazione e le varie procedure selettive hanno indotto il mutamento di molti fattori patogeni nel mercato europeo, e tali cambiamenti nei sistemi di produzioni hanno creato nuove sfide per la produzione locale e globale di alimenti.

L'aumento delle preoccupazioni relative alla resistenza antimicrobica hanno richiesto l'avvio di procedure amministrative con riguardo all'impiego antimicrobico sia in animali che persone. Tuttavia, lo sviluppo di un intervento *evidence-based* e Linee guida relative alla salute animale non è ancora così avanzato come per la tutela della salute individuale e pubblica delle persone. Dal momento che non tutti i fattori patogeni possono essere rimossi, eliminati o evitati prima che raggiungano i consumatori, le opzioni di intervento a livello del consumatore sono necessarie e l'aspetto educativo del consumatore circa i possibili rischi acquisisce un'importanza crescente.

In ogni caso, dal più lontano esempio dell'impiego delle linee guida nel caso delle nanotecnologie ai più recenti interventi di linee guida ricordate in materia di additivi colorati, il tema della sicurezza è protagonista degli interventi di *soft law* e diventa, spesso, strumentale all'obiettivo SU.

5. Come già accennato parlando del ruolo facilitatore che gli strumenti di *soft law* possono assumere in situazioni di rischio incerto per la Salute (§ 4), anche nella diversa prospettiva adottata nel paragrafo corrente, a livello concettuale e funzionale l'approccio di Salute unica si presenta, ancora una volta, funzionale all'obiettivo della sicurezza alimentare (v. *retro* § 3). Quest'ultima rappresenta, infatti, un aspetto imprescindibile della qualità degli alimenti, ed è concettualmente correlata alla sostenibilità della

catena alimentare<sup>56</sup>. Oggi la sicurezza risponde a esigenze che vanno ben al di là dell'assenza di fattori di rischio di danni per la salute a seguito del consumo di alimenti, correlandosi a considerazioni che hanno a che fare con la qualità della vita e la salute intesa in senso onnicomprensivo<sup>57</sup>. Secondo questa più ampia visione, la sicurezza alimentare è assimilata ad un modello di produzione e consumo sostenibile, e rispondente a requisiti di ordine etico, cui le società avanzate sono sempre più sensibili<sup>58</sup>.

Alcuni studi hanno dimostrato come gli incentivi a investire nella sicurezza alimentare abbiano origine nella volontà di evitare i costi che derivano dal fornire prodotti non sicuri, e dalla loro ripartizione all'interno della catena di offerta. La stessa causa fa sì che le imprese tentino di andare oltre il rispetto dei requisiti minimi, per conformarsi entro il mercato di riferimento.

La regolazione pubblica sempre più frequentemente detta i requisiti in materia di qualità del prodotto finale, delegando in misure diverse alle singole imprese la possibilità di scegliere il modo più adeguato per raggiungere questo risultato a l'affermarsi degli standard privati, che operano in un complesso intreccio accanto a quelli pubblici, ed ha effetti importanti sulla *governance* delle catene di offerta agroalimentare<sup>59</sup>.

Pertanto, è crescente il coinvolgimento del settore privato nella promozione di forme di auto-regolazione spesso più stringenti di quelle pubbliche quali, ad esempio, regolamenti consortili, standard privati con certificazione da parte terza, forme che hanno rappresentato, in tempi recenti, un nuovo modo di gestire la sicurezza e qualità alimentare<sup>60</sup>. Un'evoluzione

---

<sup>56</sup> A tal proposito si rinvia alle raccomandazioni emerse durante la "ONE – Health, Environment & Society – Conference 2022" organizzata nel 2022 dall'EFSA. La stessa struttura della conferenza riflette il legame tra SU e sostenibilità: una serie di sessioni plenarie organizzate intorno ai concetti di *One Life, One Planet, One Society and Many Ways*, ed intorno ai tre "livelli" di sicurezza alimentare, *One Health*, e la sostenibilità dei sistemi alimentari. Cfr. Y. DEVOS - E. BRAY - S. BRONZWAER - B. GALLANI - B. URL, *Advancing food safety: strategic recommendations from the "ONE – Health, Environment & Society – Conference 2022"*, in *EFSA Journal*, 20(11), 2022, p. 11.

<sup>57</sup> S. ZAMAGNI, *Sicurezza degli alimenti, sviluppo sostenibile, qualità*, in G. MARTINO - C. PERUGINI - T. SEDIARI (eds), *La sicurezza degli alimenti. Contributi all'analisi economica*, Donzelli Ed., Roma, 2006.

<sup>58</sup> F. DE STEFANO, *Problematiche economico-sociali nei Paesi avanzati sulla rintracciabilità e sulla sicurezza delle produzioni agroalimentari*, in M. D'AMICO - M. LANFRANCHI (a cura di), *Produzioni agroalimentari tra rintracciabilità e sicurezza*, Atti del Convegno XLIV SIDEA, 2009.

<sup>59</sup> G. CARRÀ - I. PERI, *Sicurezza alimentare e processi di integrazione della regolazione pubblica e privata*, in *Italian Journal of Agronomy*, vol. 6 (9), 2011, p. 50 ss.

<sup>60</sup> T. HAVINGA - F. VAN WAARDEN - D. CASEY, *The changing landscape of food governance. Public and Private econcounters*, Cheltenham, 2015.

indotta, anche dalle attese dei consumatori di conseguire maggiori garanzie in merito ai requisiti di qualità, salubrità e sicurezza degli alimenti.

Conseguentemente, l'adesione dell'impresa ai requisiti/standard di garanzia assume un valore competitivo per la stessa, nonché un incentivo nell'intraprendere la direzione dell'approccio SU (v. *retro* § 3). Per esempio, secondo la norma ISO 9001, un'azienda alimentare dovrebbe considerare la possibile contaminazione incrociata entro il suo processo di produzione come un rischio per la qualità, e pertanto includere un controllo di produzione appropriato a prevenirla. Analogamente, nell'ambito di un sistema HACCP, l'azienda alimentare potrebbe identificare tutte le potenziali contaminazioni incrociate come possibili fonti di rischi per la salute ed evitare che entrino nel processo di produzione stabilendo adeguate misure preventive.

Gli standard non prescrivono come affrontare un problema (come nella regolazione del tipo comando-controllo), ma implicano che i soggetti coinvolti formulino soluzioni sotto forma di autoregolazione («in such a way as to encourage internal self-critical reflection about its performance»)<sup>61</sup>. Ad esempio, in base alla disciplina comunitaria e nazionale, relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi all'uso di sostanze pericolose, gli operatori che svolgono determinate attività industriali sono tenuti a formulare una politica di riduzione dei rischi ed un piano di emergenza, sottoposti al controllo dei pubblici poteri, i quali ne seguono anche l'implementazione<sup>62</sup>.

L'evoluzione degli standard alimentari privati, che operano con modalità sempre più complesse d'interazione a livello nazionale e internazionale, è frutto di dinamiche manifestatesi prepotentemente negli ultimi decenni (es. la crescente complessità e globalizzazione delle catene di offerta alimentare che coinvolgono più sistemi di regolazione, Paesi e operatori).

Entro le due principali categorie di sistemi di garanzia e certificazione della qualità previamente descritti, il QSA (*Quality Assurance System*) ed i sistemi di gestione della qualità, indicati con l'acronimo QMS (*Quality Management System*), i primi hanno lo scopo di segmentare il mercato proteggendo un prodotto che presenta caratteristiche specifiche, distintive rispetto a quelle di prodotti analoghi (ad es. Dop, Igp, Stg e Marchio

---

<sup>61</sup> C. COGLIANESE - E. MENDELSON, *Meta Regulation and Self-Regulation*, in R. BALDWIN - M. CAVE - M. LODGE, *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford University Press, Oxford, 2010, p. 150.

<sup>62</sup> Direttiva 2003/105/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2003 che modifica la direttiva 96/82/CE del Consiglio sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose *Gazz uff.* L 10 del 14 gennaio 1997, p. 13.

Biologico)<sup>63</sup>; i secondi includono sistemi di certificazione generali come quelli che si basano sugli standard definiti da ISO o dal settore privato (es. BRC, IFS, GlobalGAP), i quali hanno una segnalazione interaziendale e solitamente non vengono comunicati al consumatore.

In generale, dunque, gli standard privati si riferiscono a regole e requisiti prevalentemente sviluppati dalla grande distribuzione, ma anche dalle catene di ristorazione, oltre che da parte dei produttori e di altri operatori lungo la catena di offerta, nonché di organizzazioni che rappresentano gli interessi dei consumatori e della società civile. Gli standard privati (es. norme ISO) sono generalmente classificati sulla base della loro natura giuridica: possono essere obbligatori, qualora siano vincolanti, o volontari, qualora il loro rispetto risponda ad una decisione per raggiungere obiettivi economici, tecnologici e di produzione.

Tra gli standard facoltativi rientrano, per esempio, le cc.dd. certificazioni etiche finalizzate ad includere i valori sottesi alle procedure di fabbricazione e di allevamento, con un'attenzione rivolta, *inter alia*, agli aspetti ecologici o ambientali delle pratiche agricole, al rispetto delle condizioni di lavoro in agricoltura, alla tutela del benessere animale nelle attività zootecniche, ai precetti religiosi inerenti la preparazione dei cibi<sup>64</sup>. Ad esse sono, spesso, correlate le etichettature ambientali, cc.dd. *eco-labelling*. Sono strumenti per tutelare la salute intesa nella sua poliedrica natura, laddove anche la tutela dell'ambiente gioca un ruolo funzionale importante.

L'aumento del ricorso alle certificazioni etiche, come appena descritte, è, peraltro, una conferma concreta di quanto registrato nei recenti studi osservazionali a livello europeo e italiano: la possibilità di bilanciare approcci d'impresa al mercato, basati esclusivamente sul raggiungimento di interessi economici, con incentivi di carattere ecologico e sociale si va facendo strada nel contesto europeo e italiano. L'Europa sta, per esempio, incentivando molto lo sviluppo dell'agricoltura biologica, e l'Italia è leader in questa prospettiva poiché rappresenta circa il 7,5% delle imprese europee di questo tipo<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> Si tratta di schemi che si avvalgono di simboli o marchi per segnalare ai consumatori le qualità del processo utilizzato e del prodotto.

<sup>64</sup> L. LEONE, *Certificazioni etiche (Lavoro, ambiente, religioni, benessere animale)*, in P. BORGHI *et al.* (eds), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., pp. 532-539.

<sup>65</sup> I dati sono riportati da S. LANNI, *Helping the Climate through Food: The Italian Experience*, in M. GRAZIADEI - M. TORSSELLO (a cura di), *Rapports Nationaux au XXI<sup>e</sup> Congrès International de Droit Comparé - Asunción 2022* (Italian National Reports to the XXI<sup>st</sup> In-

Inoltre, auspicabilmente, la fiducia nelle certificazioni etiche potrebbe confermare la nuova consapevolezza dei consumatori circa gli effetti ecologici e ambientali derivanti dalle loro scelte alimentari<sup>66</sup>.

L'autoregolazione facilita processi di distribuzione di responsabilità e implementa le misure di responsabilità sociale d'impresa: i soggetti privati possono, infatti, adottare (volontariamente) standard più elevati di quelli previsti dalla legislazione, per rispondere alla domanda del consumatore e ai bisogni della catena alimentare. Ciò dimostrerebbe proattività e concreto impegno nella protezione della salute, inglobando quindi profili correlati e di indiretto impatto sulla stessa.

L'affermarsi degli standard privati, accanto a quelli pubblici, ha effetti importanti sulla *governance* delle catene di offerta agroalimentare, basti pensare alle conseguenze in caso di violazione degli standard privati, contrattuali, non contrattuali, o alle sanzioni applicabili e stabilite dallo stesso standard<sup>67</sup>. Sebbene, tuttavia, essi implicino un aggravio di costi a carico dell'industria, quest'ultima sceglie la via dell'autoregolazione per diverse ragioni, tra le quali, l'interesse ad influire sull'amministrazione pubblica o statale, come ben dimostrerà l'esperienza norvegese, e l'interesse industriale, qualora i costi a livello economico e reputazionale superino i costi dell'inerzia, nonché la necessità di orientare la produzione dei principi dell'economia circolare e della costruzione di una catena agroalimentare sostenibile che incontra le richieste del consumatore attento alle scelte sostenibili.

6. Come anticipato nel § 3, il tema dell'eccesso e spreco alimentare rappresenta le correlazioni meno immediate ma molto significative tra sistemi agroalimentari, focolai di malattie infettive emergenti, tutela dell'ecosistema

---

ternational Congress of Comparative Law – Asunción 2022), ESI, Napoli, 2022, p. 186 spec. p. 190.

<sup>66</sup> A tal proposito recentemente Lanni osserva: «In my opinion, a real reduction in pollution from livestock and agricultural crops requires not only good farming practices but also a new awareness among Italian consumers about the ecological footprint of their food choices. It is well known that the double environmental-food pyramid shows a fundamental integration between social and environmental sustainability». LANNI, *Helping the Climate through Food: The Italian Experience*, cit. spec. p. 193. Si rinvia anche a W. WILLET - J. ROCKSTRÖM - B. LOKEN - M. SPRINGMANN - T. LANG - S. VERMEULEN, *Food in the Anthropocene: the EAT-Lancet Commission on Healthy Diets from Sustainable Food Systems*, 2019, 393, ps. 447-92. Si rinvia anche a S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione B2B nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, in L. SCAFFARDI - V. ZENO-ZENCOVICH, *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, II, Roma3Epress, p. 658.

<sup>67</sup> G. COMPARATO - H-M. MICKLITZ, Y. SVETIEV, *The regulatory character of European private law*, in C. TWIGG-FLESNER (ed.), *Research Handbook on EU Consumer and Contract Law*, Massachusetts, 2016.



e salute delle forme di vita. Le difficoltà per le attività del sistema agroalimentare (dalla produzione alla distribuzione al consumo), si ripercuotono sui mezzi di sussistenza dei professionisti, in particolare di agricoltori e imprese, così come sui consumatori preoccupati per l'accesso a cibi sani e nutrienti, in particolare da parte delle popolazioni vulnerabili come i bambini e gli anziani. Le attuali tendenze di consumo alimentare stanno inoltre comportando un enorme onere per la salute delle persone a causa di malattie non trasmissibili (ipertensione, malattie cardiovascolari, diabete, ecc.). Ciò evidenzia la necessità di concentrarsi su misure che promuovano abitudini alimentari più sane e attente alla sostenibilità del pianeta, come pilastro essenziale di misure preventive verso lo sviluppo di patologie correlate.

Per ridurre gli sprechi e mantenere alto il livello di sicurezza alimentare è necessario che l'intera filiera di produzione, conservazione e trasformazione degli alimenti operi in modo corretto; errori anche modesti possono compromettere la salubrità degli alimenti e renderli inadatti al consumo alimentare umano<sup>68</sup>. I parametri da rispettare sono estremamente rigorosi e "infrazioni" anche minime possono essere causa di eliminazione dei prodotti dal mercato con sprechi anche molto importanti.

La revisione della direttiva comunitaria quadro in materia di rifiuti (direttiva 2018/851) ha visto l'introduzione degli obiettivi di sviluppo sostenibile sullo spreco alimentare quali obiettivi tendenziali che l'Unione europea e i suoi Stati membri si impegnano a raggiungere<sup>69</sup>. La "nuova" direttiva quadro chiama gli Stati membri a ridurre i rifiuti alimentari in ogni fase della catena di approvvigionamento, a monitorare i livelli di tali rifiuti e a riferirne al fine di agevolare lo scambio fra gli operatori in merito ai progressi compiuti<sup>70</sup>. Il tema ha una fortissima valenza anche nel nostro ordinamen-

---

<sup>68</sup> Dal 2014, a livello internazionale e nazionale vi sono iniziative pubbliche per sensibilizzare la collettività sul problema dello spreco alimentare. Se osserviamo quelle proposte in Italia negli anni più recenti l'approccio di Salute unica al tema in esame è sempre più evidente. Dall'8ª Giornata nazionale di Prevenzione dello spreco alimentare (intitolata "Stop food waste. One health, one planet") viene messa al centro la salute dell'uomo e dell'ambiente. Anche la 10ª Giornata nazionale di Prevenzione dello spreco alimentare, che si terrà il 5 febbraio 2023 è proiettata verso il traguardo sempre più vicino degli Obiettivi di sostenibilità fissati dall'Agenda delle Nazioni unite. Sarà quindi una decima edizione focalizzata sulla prevenzione dello spreco alimentare a vari livelli – da quello domestico, che incide per oltre il 50% sulla filiera dello spreco nazionale e internazionale – alle perdite in campo, alla dispersione alimentare negli *step* che precedono l'acquisto, la gestione e il consumo del cibo nelle case. Si rinvia al sito: <https://www.sprecozero.it/giornata-nazionale-di-prevenzione-contro-lo-spreco-alimentare/>.

<sup>69</sup> Direttiva (UE) 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 che modifica la direttiva quadro 2008/98/CE relativa ai rifiuti, in *GUUE* del 14 giugno 2018 L. 150/109.

<sup>70</sup> A tal proposito la Commissione europea sta sviluppando, attraverso un apposito atto

to, dove da tempo il Ministero della Transazione Ecologica e in particolare la Direzione generale per l'economia circolare se ne occupano. I provvedimenti adottati anche a livello regionale, sono molti<sup>71</sup>, e non sono rari gli impieghi di documenti di *soft law*, come linee guida<sup>72</sup>, o forme di processi partecipativi pubblico-privato.

Tuttavia, alcuni stati europei presentano modelli che, non solo esemplificano tale forma partecipativa di co-regolazione industria-governo ma evidenziano, inoltre, il ruolo propositivo intrapreso dalla stessa industria per avviare le prime iniziative in materia in assenza di normativa<sup>73</sup>. In tal senso, l'esperienza norvegese in materia costituisce un caso di scuola.

È preliminarmente utile ricostruire le principali tappe evolutive di questa vicenda regolatoria, dopo aver dato conto, in breve, delle dimensioni raggiunte dal problema in esame.

Nel 2020, uno dei pilastri del *Green Deal* europeo – la strategia *From Farm to Fork* – ha introdotto l'obiettivo di riduzione dello spreco alimentare tra quelli dell'agenda sulla sostenibilità europea, trattandosi di un fenomeno allarmante in Europa, il cui contenimento è divenuto obiettivo cruciale per le politiche di tutela della salute e ambientale. Il *Green Deal* ha trasposto, in pratica, l'obiettivo 12.3 di sviluppo sostenibile delle Nazioni unite finalizzato a garantire modelli sostenibili di produzione e consumo e a promuovere l'efficienza delle risorse e dell'energia, di infrastrutture sostenibili, così come la garanzia dell'accesso ai servizi di base, a lavori dignitosi e rispettosi dell'ambiente e a una migliore qualità di vita per tutti<sup>74</sup>.

Nello specifico, l'obiettivo 12.3 (SDGs) prevede che i *policymakers* di-

---

delegato, una metodologia comune a livello comunitario per quantificare i rifiuti alimentari e definirne gli indicatori, creare una piattaforma e far incontrare gli Stati membri e tutti gli attori della catena alimentare per aiutarli a definire le misure necessarie a realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile relativi ai rifiuti alimentari e condividere le migliori pratiche e i risultati ottenuti.

<sup>71</sup> Per un elenco delle diverse normative regionali si rinvia a: <https://www.foodagriculturerequirements.com/notizie/normativa-anti-spreco-alimentare-rassegna-delle-leggi-regionali-aggiornamento/>.

<sup>72</sup> Si vedano, per esempio, le Linee guida della Regione Emilia-Romagna per il recupero, la distribuzione e l'utilizzo di prodotti alimentari per fini di solidarietà sociale, approvate dalla Giunta regionale con il DGR del 23 maggio 2022, n. 793 e rivolte alle imprese del settore alimentare.

<sup>73</sup> Per un ampio esame della vicenda si rinvia a J. SZULECKA - N. STRØM-ANDERSEN, *Norway's Food Waste Reduction Governance: From Industry Self-Regulation to Governmental Regulation?*, in *Scandinavian Political Studies*, vol. 45, n. 1, 2022. Lo studio analizza tre cause dello sviluppo delle iniziative norvegesi di *self-regulation*: i problemi legislativi; la pressione pubblica e la responsabilità d'impresa.

<sup>74</sup> La versione italiana dell'obiettivo 12 è disponibile su <https://unric.org/it/obiettivo-12-garantire-modelli-sostenibili-di-produzione-e-di-consumo/>.

mezzino entro il 2030 «lo spreco alimentare globale *pro-capite* a livello di vendita al dettaglio e dei consumatori e riducano le perdite di cibo durante le catene di produzione e di fornitura, comprese le perdite del post-raccolto», considerando che ogni anno, circa un terzo del cibo prodotto, corrispondente a 1,3 miliardi di tonnellate, per un valore pari a circa mille miliardi di dollari, finisce nella spazzatura dei consumatori e dei commercianti, oppure va a male a causa di sistemi di trasporti o pratiche agricole inadeguati.

Sebbene tale problema sia sentito a livello sociale ed etico, a livello normativo gli interventi sono ancora un numero esiguo e per di più, a differenza di altre questioni, come la sicurezza alimentare, le quali rientrano nelle materie di competenza nazionali al fine di mantenere elevati standard di tutela della salute pubblica, il tema qui in esame rientra tra gli aspetti collegati alla catena di produzione e vendita degli alimenti. La legislazione di riferimento è, pertanto, frammentaria e diversificata a seconda delle fasi in cui “lo spreco” si verifica.

Emerge, inoltre, una grande varietà di *performance* nel contrastare lo spreco alimentare tra i Paesi europei, anche in relazione alle diverse fasi di produzione, trasporto, e consumo di alimenti. Per di più, sebbene non manchino interventi innovativi e unitari, come la legge francese dedicata a «la lutte contre le gaspillage alimentaire» del 2016<sup>75</sup> e la legge italiana Gadda dello stesso anno<sup>76</sup>, spesso la normativa di competenza è lacunosa per via delle difficoltà di “diagnosticare” il problema negli esatti termini, e disporre di dati e informazioni affidabili che provengono dalla stessa industria.

Le alternative alla regolamentazione pubblicistica iniziarono a fiorire intorno ai primi anni dell’inizio del nuovo millennio, dapprima in Inghilterra<sup>77</sup>, e poi con progetti pilota anche in Ungheria, Spagna, Germania ed Olanda<sup>78</sup>.

Nello stesso periodo, nel Paese scandinavo in esame, l’attenzione al problema divenne ricorrente nei dibattiti tra industriali, tra i componenti di ONG e tra le parti politiche, fino ad attrarre l’attenzione dei media, del mondo accademico e degli organi deputati ad individuare efficaci strategie di gestione dello spreco alimentare.

---

<sup>75</sup> Loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à *La lutte contre le gaspillage alimentaire*, in *JORF n° 0036 du 12 février 2016*, disponibile alla pagina: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000032036289>.

<sup>76</sup> Legge 19 agosto 2016, n. 166, recante *Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi*, in *Gazz. uff.* n. 202 del 30 agosto 2016.

<sup>77</sup> Si rinvia a: <https://wrap.org.uk/taking-action/food-drink>.

<sup>78</sup> Si rinvia a: <https://eu-refresb.org/refresb-interim-results-2018-presented-brochure.html>.

L'industria norvegese pose attenzione per prima al problema, mossa sia dalle preoccupazioni di natura etica, sia dal fatto che la questione rientrava tra i profili inerenti alla responsabilità sociale d'impresa, missione da essa svolta in modo particolarmente efficiente. La stessa industria è stata, altresì, pioniera nel diagnosticare le dimensioni e la natura del fenomeno in esame in Norvegia, tramite progetti-pilota<sup>79</sup>.

Sebbene, a seguito di questi progetti alcuni governi locali abbiano dato avvio ad iniziative di supporto, incentivando, per esempio, la nascita delle cc.dd. "banche del cibo" al fine di donare gli alimenti in esubero, non vi erano ancora iniziative strategiche a livello nazionale, e nel periodo 2013-2017 solo una minoranza dei partiti ne sosteneva la necessità.

Il panorama cambiò, progressivamente, negli anni 2017-2021, anche grazie all'influsso degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'agenda 2030 delle Nazioni unite, e degli sviluppi nelle politiche nazionali di altri stati, *in primis* quelli della Francia che, con il piano nazionale contro lo spreco alimentare<sup>80</sup>, imponeva alle grandi catene di supermercati di donare il cibo alle condizioni previste, e introduceva in etichetta la nuova dicitura "da consumarsi preferibilmente entro il..."<sup>81</sup>.

Negli anni più recenti, i *policymakers* norvegesi riconobbero la necessità di rinforzare i progetti industriali "recepndoli" a livello legislativo nazionale. Così, tenuto conto anche delle pressioni dei cittadini norvegesi per una legge in materia, il 10 gennaio 2017 il Parlamento richiese al governo di rivedere le norme relative alla scadenza degli alimenti, e di introdurre una

---

<sup>79</sup> I progetti-pilota industriali furono numerosi. Per citarne qualcuno si pensi a quello dell'industria considerata un gigante norvegese del commercio all'ingrosso di generi alimentari, il NorgesGruppen, il quale ha proposto alla *Confederation of Norwegian Enterprise* (NHO) la creazione di un progetto globale per iniziare ad affrontare lo spreco alimentare e per esaminare i problemi derivanti da indicazioni delle date di scadenza degli alimenti eccessivamente rigorose. L'*ethical business model* del NorgenGruppen furono centrali per sviluppare una strategia di produzione sostenibile, basata su tre pilastri: la protezione del clima, la riduzione dei rifiuti e la riduzione degli imballaggi. E ancora si pensi al progetto *ForMat* proposto nel 2010 dalla NHO con il quale l'industria iniziò a raccogliere dati statistici circa lo spreco lungo la catena di produzione per poter suggerire alternative nell'utilizzo dei *packaging* di dimensioni più contenute rispetto a quelle in uso e la sostituzione della dicitura "da consumarsi entro il..." con la più consona dicitura "da consumarsi preferibilmente entro il...". Si rinvia al *report* disponibile all'indirizzo: <https://www.format.no>.

<sup>80</sup> Cfr. nota 75. La versione più recente del *Pacte National de Lutte contre le Gaspillage Alimentaire* è del 2017-2020 ed è disponibile alla pagina: [https://www.ecologie.gouv.fr/gaspillage-alimentaire#scroll-nav\\_3](https://www.ecologie.gouv.fr/gaspillage-alimentaire#scroll-nav_3). Inoltre, tutti gli interventi legislativi in materia sono disponibili sul sito: <https://agriculture.gouv.fr/lutte-contre-le-gaspillage-alimentaire-les-lois-francaises>.

<sup>81</sup> M. MOURAND, *France moves toward a National Policy against Food Waste*, del Natural Resources Defence Council, disponibile online al sito: <https://www.nrdc.org/sites/default/files/franc-e-food-waste-policy-report.pdf>.

legge volta a ridurre lo spreco di cibo, a partire dalle misure già poste in essere a livello industriale. Poiché, infatti, le posizioni dei partiti di maggioranza non avrebbero agevolato l'iter per addivenire ad una legge in tempi brevi, il 23 giugno 2017 fu, finalmente siglato l'accordo tra i rappresentanti delle associazioni industriali e i cinque ministri norvegesi. Ne scaturì così l'*Industry Agreement on Reduction of Food Waste*, un accordo dettagliato che, oltre a recepire l'obiettivo 12.3 delle Nazioni unite, prevedeva anche obiettivi intermedi per un progressivo raggiungimento dello scopo principale.

Gli esperti qualificano tale Accordo come il tipico "modello norvegese di co-regolazione": è un esempio di collaborazione tra legislazione pubblica e misure regolatore provenienti dal mondo industriale che prende le mosse da una tradizionale collaborazione stretta tra i due attori<sup>82</sup>.

L'opportunità di un intervento legislativo è, tuttora, oggetto di dibattito e considerazione in Norvegia, sebbene gli obiettivi di riduzione dello spreco definiti dall'Accordo industria-Stato siano stati realizzati con successo. Il fatto che la strada legislativa non sia stata abbandonata ma, con tempi più lunghi, sia oggetto di discussione tra i partiti dimostra che non vi è un'unica leva che ha indotto il processo di gestione di *food waste*, ma attori e logiche diverse che, in vari momenti, sono intervenuti. Per riassumerli: dapprima il preminente ruolo dell'autoregolazione dell'industria, che in tempi brevi ha assecondato le necessità ed il sentire sociale e mediatico; poi, l'estensione del dibattito pubblico in materia; infine, l'ampliarsi del dibattito politico sul tema, con proposte sempre più concrete per l'adozione di una legge *ad hoc*, informata alle logiche dell'economia circolare.

7. L'analisi qui condotta fa emergere quali funzioni della *new governance* contribuiscono alla realizzazione dell'approccio Salute unica. Si tratta di interventi interdisciplinari, intersettoriali e plurilivello, sia nella dimensione globale che in quella locale, i quali incoraggiano un processo partecipativo tra esperti scientifici, collettività dei cittadini, amministrazione e altri attori importanti, *in primis* l'industria, i consulenti legali e le ONG. Per esempio, per ridurre gli sprechi si debbono adottare strategie che richiedono un forte impegno di professionalità diverse (tecnologi alimentari, biologi, chimici, fisici).

---

<sup>82</sup> La vicenda regolatoria è ben ricostruita nel saggio di J. SZULECKA - N. STRØM-ANDERSEN, *Norway's Food Waste Reduction Governance*, cit. Si rinvia anche a M. VAALE-HALLBERG - N.C. LINDBACH, *Food Law in Norway: Trade, Food Promotion, and Protection of Intellectual Property within the Food Industry*, in G. STEIER - K. PATEL (eds), *International Food Law and Policy*, Cham, Switzerland, Springer, 2016, pp. 641-670.

Per la natura complessa dei rischi, oggi obiettivo di contenimento dei vari sistemi di sicurezza, e per l'evolversi della scienza che si occupa della valutazione degli stessi, è indubbia la connessione tra sicurezza, intesa come emerso nel § 3, e salute della persona. Questo rapporto biunivoco va, tuttavia, ripensato entro le nuove frontiere dei "sistemi eco-sociali", nei quali il consumatore è attento alle proprie scelte alimentari in considerazione della sostenibilità delle stesse e dell'impegno concreto del mondo produttivo in tal senso.

Le forme di regolazione privata hanno introdotto vere e proprie autolimitazioni a carico degli stessi attori privati proponenti, spinti dalla necessità di dimostrare l'effettività delle loro politiche in materia di responsabilità sociale d'impresa, o di predisporre, in breve tempo, prassi che potessero rispondere alle preoccupazioni di natura ecologica, etica e sociale espresse dai consumatori, conquistandone così la fiducia.

Il modello norvegese di co-regolamentazione privata e pubblica da ultimo analizzato, ben esemplifica tutto ciò e, sta di fatto, che il risultato finale è la gestione di un problema – quello dello spreco alimentare – che diventa corollario della tutela della Salute unica. L'esperienza scandinava dimostra, innanzitutto, la funzione di completamento dell'autoregolazione privata rispetto alle lacune legislative che si originano quando, come accade per la tutela della salute, il profilo da tutelare è al crocevia di diversi ambiti legislativi di riferimento.

In altri termini, quando nel sistema alimentare confluiscono criticità legate alla lotta al cambiamento climatico, alla perdita di biodiversità e alla riduzione degli sprechi, l'intervento dei privati è in grado di indurre, in tempi rapidi, un effetto di coordinamento di tali aree, in favore della costruzione di un approccio di Salute unica.

Ciò che conta è che ogni azione autoregolatoria intrapresa oggi in materia di salute del consumatore o di altri aspetti correlati alla catena produttiva, come gli standard di sicurezza o il trasporto o l'allevamento, siano promosse alla luce dell'obiettivo della sostenibilità e attraverso il coinvolgimento del pubblico e dei rappresentanti dei poteri nazionali e internazionali<sup>83</sup>, poiché ciò induce un positivo effetto di avvicinamento "intersettoriale" tra le politiche di tutela della salute, superando i limiti dovuti alla necessaria distribuzione delle aree di competenza.

---

<sup>83</sup> Si rinvia al sito: <https://cordis.europa.eu/project/id/773830>.

# OSSERVATORIO ITALIANO EUROPEO E INTERNAZIONALE

GIULIA DE LUCA

## **ETICHETTATURA D'ORIGINE E VENDITE A DISTANZA B2C DI PRODOTTI ALIMENTARI FRA ESIGENZE DI TUTELA DEI CONSUMATORI E PROMOZIONE DELLA LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE MERCI\***

### ABSTRACT

All'interno del contributo viene analizzato un profilo specifico della disciplina europea concernente la fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, quale è l'indicazione dell'origine nell'ambito delle vendite a distanza.

Muovendo dal fatto che l'indicazione del Paese d'origine o del luogo di provenienza degli alimenti riveste un ruolo di primo piano nella contrattazione *inter absentes*, risulta di particolare interesse indagare se il quadro normativo in materia riesca ad apprestare una tutela effettiva nei confronti degli interessi conoscitivi dei consumatori.

Al riguardo, nonostante l'informazione sull'origine si collochi al centro delle considerazioni di carattere sanitario, economico, ambientale, sociale ed etico alle quali fa riferimento l'art. 3 del reg. (UE) n. 1169/2011, la disciplina di tale informazione, anche nell'ambito delle vendite a distanza, risente della difficoltà a bilanciare tra loro la tutela degli interessi conoscitivi dei consumatori, da un lato, e la promozione della libera circolazione degli alimenti, dall'altro.

---

\* Il presente contributo è stato elaborato e redatto nell'ambito del progetto di ricerca «La disciplina delle vendite B2C di prodotti agroalimentari stipulate a distanza: sapere è potere», responsabile scientifico: Silvia Bolognini. Il progetto è stato approvato e finanziato dal Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università degli Studi di Udine all'interno del Piano strategico di Dipartimento.

Le criticità che caratterizzano la disciplina dell'etichettatura d'origine e che riguardano le stesse definizioni dei concetti di «Paese d'origine» e di «luogo di provenienza» sono destinate, peraltro, a riverberarsi anche sulla disamina del raccordo fra le disposizioni introdotte dal reg. (UE) 2018/775, in materia di indicazione del Paese d'origine o del luogo di provenienza dell'ingrediente primario di un alimento, e l'art. 14 del reg. (UE) n. 1169/2011, relativo alle informazioni sugli alimenti nella vendita a distanza.

L'impressione finale è quella di una disciplina che, pur valorizzando la dimensione personalista delle informazioni sugli alimenti ai consumatori, con riferimento all'indicazione dell'origine o della provenienza degli alimenti e degli ingredienti primari si caratterizza per una certa opacità, alla quale si accompagna un *surplus* informativo che, di fatto, rischia di aumentare, invece che di ridurre, l'asimmetria nei rapporti *business to consumers*.

*Within the article, a specific profile of the European framework concerning the provision of food information to consumers is analysed, such as the indication of origin in the context of distance selling.*

*Since the indication of the country of origin or place of provenance of food plays a central role in distance selling, it is of particular interest to investigate whether the relevant regulatory framework succeeds in providing effective protection to consumers' interests.*

*In this regard, despite the fact that information on origin plays a central role in the health, economic, environmental, social and ethical considerations to which Article 3 of EU Reg. No. 1169/2011 refers, the regulation of such information, even in the context of distance selling, suffers from the difficulty in balancing the protection of consumers' interests, on the one hand, and the promotion of the free movement of food, on the other.*

*The critical issues that characterize the regulation of origin labelling and that concern the definitions of the concepts of «country of origin» and «place of provenance» are destined, moreover, to reverberate also on the examination of the connection between the provisions introduced by EU Reg. 2018/775, concerning the indication of the country of origin or place of provenance of the primary ingredient of a food, and Article 14 of EU Reg. No. 1169/2011, concerning food information in distance selling.*

*The final impression is that the European regulation, while enhancing the personal dimension of food information to consumers, with reference to the indication of the origin or provenance of food and primary ingredients is*



*characterized by a certain opacity, which is accompanied by a surplus of information that, in fact, risks increasing, rather than reducing, the asymmetry in business to consumer relations.*

PAROLE CHIAVE: Indicazione dell'origine degli alimenti – Vendite a distanza – Tutela dei consumatori – Ingrediente primario.

KEYWORDS: *Indication of Food Origin – Distance Selling – Consumers' Protection – Primary Ingredient.*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Le molteplici funzioni ascrivibili all’etichettatura d’origine e il suo rilievo nell’ambito della contrattazione a distanza B2C dei prodotti alimentari. – 3. (*Segue*). Luci e ombre della disciplina europea in materia di indicazione del Paese d’origine o del luogo di provenienza dei prodotti alimentari. – 4. Vendita a distanza B2C dei prodotti alimentari e comunicazione dell’origine: quali regole? – 5. Le nuove norme in materia di indicazione dell’origine o della provenienza degli ingredienti primari nell’ambito della contrattazione a distanza B2C: informazioni utili o inutili complicazioni?

1. Il presente contributo intende soffermarsi su un aspetto specifico della disciplina europea in materia di fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, quale è quello relativo all’indicazione dell’origine o della provenienza dei prodotti alimentari nell’ambito della contrattazione a distanza *business to consumer*<sup>1</sup>.

Tale interesse risulta giustificato alla luce del notevole incremento nel mercato alimentare del ricorso da parte dei consumatori ai nuovi metodi di contrattazione a distanza, fra i quali gioca un ruolo decisivo *Internet*<sup>2</sup>, attraverso i siti aziendali, le piattaforme di vendita *on-line* e, soprattutto, i *social media*, come *Facebook*, *YouTube* e *Instagram*<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> La questione relativa all’individuazione delle regole applicabili in caso di fornitura dell’informazione sul Paese d’origine o sul luogo di provenienza degli alimenti nell’ambito delle vendite a distanza è stata trattata, di recente, da S. BOLOGNINI, *Le informazioni sull’origine degli alimenti nella vendita a distanza*, in AA.VV., *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.

<sup>2</sup> Per una panoramica generale sullo sviluppo della contrattazione *on line*, si veda E. TOSI, *Contenuti digitali e nuovi consumi: riflessi giuridici dell’innovazione tecnologica sul diritto dei contratti e della responsabilità civile*, in AA.VV., *La tutela dei consumatori in Internet e nel commercio elettronico. Contratti – Responsabilità – Rimedi*, a cura di E. Tosi, Milano, 2012, p. 1 ss., il quale evidenzia come la piattaforma digitale alla quale i consumatori accedono sempre più frequentemente impiegando diversi strumenti, come il *computer*, il *tablet* o anche i cellulari, costituisca un punto di incontro fra informazioni, socializzazione e commercio, che deve essere indagato attentamente al fine di stabilire la tutela da approntare non solo al consumatore in quanto tale, ma anche al cittadino. Infatti, secondo l’Autore, i diritti del cittadino nel mondo digitale (si pensi al diritto di accesso, a quello di fruizione dei contenuti digitali, nonché al diritto alla riservatezza), si fondono in un insieme inscindibile con i diritti del consumatore, il quale, accedendo alla rete, diviene interlocutore delle imprese, che attraverso gli strumenti elettronici mettono a disposizione i propri prodotti e servizi, accessibili da chiunque in qualunque luogo e momento, pubblicizzandoli e fornendo le informazioni necessarie per la conclusione dei singoli contratti d’acquisto.

<sup>3</sup> Il *report Digital 2020*, promosso dall’agenzia internazionale *We Are Social* e pubblicato *on line* al sito <https://wearesocial.com/it/blog/2020/01/report-digital-2020-i-dati-global>, ha fotografato un incremento del consumo digitale, analizzando lo scenario globale e considerando nell’indagine duecentotrenta Paesi, fra cui l’Italia. La ricerca ha rivelato che nel mondo accedono ad Internet 4,54 miliardi di persone, di cui oltre 3,8 miliardi sono attivi sui *social media*, vale a dire il 49% della popolazione mondiale. Un ruolo importante è giocato da *Face-*

## Soprattutto a seguito della diffusione a livello globale dell'epidemia

*book*, *YouTube* ed *Instagram*, che ad oggi costituiscono uno strumento di fondamentale importanza per lo sviluppo del *marketing* aziendale e la promozione del commercio a distanza.

Tale fenomeno, definito come *f-commerce* (ovvero *Facebook-Commerce*) è destinato a diventare sempre più rilevante nel panorama delle vendite a distanza, in virtù dell'aumento esponenziale delle persone che detengono un profilo *social*, ma anche alla luce del fatto che l'accesso a questi luoghi virtuali di interazione è agevolato dalla possibilità di impiegare non solo il *computer* o il *tablet*, ma anche il cellulare, il cui sviluppo tecnologico, a sua volta, consente lo sviluppo del c.d. *m-commerce* (da *Mobile Commerce*), rendendo possibile la conclusione di contratti in qualsiasi momento della giornata e in qualsiasi luogo, dal momento che i telefonini sono costantemente alla portata dei consumatori.

Una recente indagine di mercato, condotta dal periodico *on line Marketing Week* e pubblicata sul sito <https://www.marketingweek.com/social-commerce-how-willing-are-consumers-to-buy-through-social-media/>, realizzata prendendo in considerazione persone di età compresa fra i 18 e i 34 anni, ha dimostrato come i *social media* siano sempre più utilizzati nel settore alimentare, tanto che oltre il 58% degli intervistati ha affermato di impiegare tali canali per l'acquisto di cibo e bevande, oltre che di articoli per la casa, abbigliamento, accessori e regali.

Le possibilità commerciali offerte dai *social networks* sono svariate: ad esempio, le imprese possono sfruttare questi spazi virtuali per pubblicizzare i prodotti non solo attraverso appositi *account* aziendali, ma anche attraverso *banner* che il consumatore visualizza durante la sua navigazione, ovvero per il tramite dei cc.dd. *influencer*. Come è noto, un *influencer* è un individuo più o meno popolare nell'ambito di un determinato *social network*, che con i propri *post*, video o altri contenuti digitali propone modelli di comportamento e/o di consumo al pubblico che lo segue (i cc.dd. *follower*).

Il successo degli *influencer* dipende in larga misura dal fatto che vengono percepiti dai *follower* come "comuni" utenti del *web*, il cui giudizio, veicolato attraverso contenuti multimediali di qualità, viene ritenuto imparziale e disinteressato. Sempre più spesso, tuttavia, le imprese si avvalgono di *influencer* per finalità di *marketing*, remunerandoli monetariamente oppure inviando loro campioni dei propri prodotti, in cambio della sponsorizzazione di questi ultimi. L'ampio ricorso ai *social media* consente, in tal modo, alle imprese, a prescindere dalle loro dimensioni, la rapida creazione e divulgazione di una precisa identità aziendale, mediante la comunicazione in tempo reale di contenuti multimediali che generano infinite possibilità di interazione con i consumatori, abbattendo in un istante ogni barriera spazio-temporale.

È evidente che la relazione commerciale sussistente fra l'azienda e l'*influencer* può condizionare il messaggio che quest'ultimo veicola al suo pubblico in relazione ad un dato prodotto, facendo venire meno l'indipendenza di giudizio, nella speranza di ulteriori ingaggi commerciali. Tuttavia, la sussistenza della suddetta relazione commerciale non sempre è resa palese agli occhi dei consumatori, con il rischio che il *favor* di questi ultimi venga, inverso, carpito attraverso una vera e propria pubblicità occulta.

Tale fenomeno reca con sé tutta una serie di problematiche, attinenti sia alla tutela dei consumatori, sia a quella della leale concorrenza fra imprese, con le quali, solo di recente, gli operatori commerciali e le Autorità *Antitrust* stanno cominciando a confrontarsi. Si pone primariamente la necessità di stabilire le modalità attraverso le quali deve essere resa nota l'esistenza di un rapporto commerciale fra l'*influencer* e l'eventuale professionista i cui prodotti vengono pubblicizzati. In proposito, può essere menzionata l'esperienza olandese, nell'ambito della quale le imprese, a partire dal 2014, si sono dotate di un codice di condotta in tema di *social media marketing* in base al quale la relazione commerciale deve essere segnalata dall'*influencer* includendo nel *post* appositi *hashtag* come "#ad" o "#spon", oppure diciture che rendano evidente la circostanza per cui il contenuto digitale è stato creato su ingaggio di una determinata azienda (si veda, in proposito, S. ARAYESS, D. GEERTS, *Social Media Advertising: How to Engage and Comply*, in *EFFL*, 2017, p. 529 ss.).

Similmente, in Italia, l'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato è intervenu-

scatenata dal virus Covid-19<sup>4</sup>, non si può negare che l'impiego delle nuove tecnologie in ambito contrattuale sia in grado di produrre risultati positivi per l'economia europea, consentendo, da un lato, il rilancio dei traffici commerciali, sia a livello dei singoli Stati membri sia a livello transfrontaliero, e, dall'altro, l'instaurazione di un rapporto diretto fra professionisti e consumatori, attraverso l'abbattimento dei costi dei passaggi intermedi e delle mediazioni<sup>5</sup>.

Tuttavia, per l'effettiva realizzazione di tali externalità positive, è ne-

---

ta fra il 2017 e il 2018, inviando lettere di *moral suasion* ad alcuni importanti *influencer* e ai titolari dei marchi da questi pubblicizzati, invitando a rendere palese l'esistenza di rapporti commerciali mediante l'utilizzo di *hashtag* o apposite diciture inserite nei contenuti digitali.

Che tali iniziative possano dirsi sufficienti per arginare le ripercussioni negative del fenomeno è tuttavia dubbio. Al momento, infatti, in assenza di un intervento normativo sul punto, rimane una scelta dell'*influencer* se e come rendere noto l'ingaggio commerciale e la natura pubblicitaria del contenuto digitale, dovendosi, peraltro, rilevare che non sempre l'utilizzo di *hashtag* e laconici fraseggi è di per sé sufficiente ad attirare l'attenzione del consumatore, soprattutto allorché tali espressioni siano oggetto di abbreviazioni (come nel caso degli *hashtag*), oppure siano abilmente nascoste da un *surplus* di *tag*, o ancora gli utenti siano individui particolarmente vulnerabili, come i minori.

Ulteriormente non è chiaro il riparto di responsabilità fra azienda e *influencer* in caso di mancata *disclosure* della natura pubblicitaria del messaggio, dovendo ancora essere chiarito se in capo al professionista sussista o meno un obbligo di vigilanza sul comportamento dell'*influencer* e se eventuali sanzioni per diffusione di pubblicità occulta siano applicabili nei confronti di entrambi i soggetti solidalmente ovvero nei confronti della sola impresa. Ulteriormente, non si può nascondere che sussistono vistose difficoltà nell'individuare l'esistenza stessa dei rapporti commerciali fra gli *influencer* e le aziende, soprattutto allorché si tratti di soggetti che godono di una popolarità contenuta e di imprese di medie o di piccole dimensioni.

Non è possibile, in questa sede, soffermarsi ulteriormente sul fenomeno, che presenta senz'altro numerose criticità che possono avere ripercussioni più o meno accentuate sotto il profilo della tutela dei consumatori e della leale concorrenza fra imprese a seconda delle specificità del caso concreto, della tipologia di prodotto pubblicizzato, nonché delle caratteristiche degli utenti destinatari del contenuto digitale.

Tuttavia, le considerazioni che precedono consentono quanto meno di affermare che la rilevanza acquisita dal *social media marketing* rende auspicabile un intervento normativo a livello europeo, mediante l'introduzione di regole e sanzioni che siano in grado di disciplinare tale settore comunicativo in modo uniforme, nel rispetto dei principi del buon funzionamento del mercato e della tutela dei consumatori, non risultando possibile lasciare tali aspetti all'autoregolamentazione delle parti.

<sup>4</sup> Come emerge da un recente articolo pubblicato sul *Il Sole 24 Ore*, reperibile *on line* al sito <https://ilsole24ore.com/art/il-covid-accelera-vendite-on-line>, in Italia, nel corso del 2020, gli acquisti di prodotti sul *web* sono aumentati di 5,5 miliardi, con una crescita decisa nel comparto alimentare, a causa, in particolare, delle forti restrizioni agli spostamenti delle persone imposti dal Governo.

<sup>5</sup> Come osservato da S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, Torino, 2018, p. 13, l'instaurazione di un rapporto non mediato fra professionisti e consumatori nel settore alimentare dovrebbe consentire l'incentivazione della vendita diretta dei prodotti, con conseguente rilancio anche delle zone rurali più svantaggiate, le quali, per mezzo delle tecniche di vendita a distanza, dovrebbero poter conseguire visibilità, attraendo il *favor* degli acquirenti rispetto agli alimenti locali.

cessaria la creazione dei presupposti per la diffusione di un clima di fiducia da parte dei consumatori nei prodotti e nei servizi offerti dagli operatori economici, soprattutto allorquando si faccia riferimento a un settore strategico come quello alimentare, nell'ambito del quale vengono in considerazione una molteplicità di interessi, che non sono solo di carattere economico e sanitario, ma anche ambientale, sociale ed etico.

Per quanto qui interessa, nei contratti *B2C inter absentes*, nell'ambito dei quali l'asimmetria negoziale è accentuata ai danni del consumatore a causa dell'impossibilità di interfacciarsi personalmente con il professionista e di prendere visione del prodotto prima dell'acquisto, l'incremento della fiducia dei consumatori passa anche e soprattutto attraverso la fornitura in sede precontrattuale di informazioni che consentano l'effettuazione di una scelta il più possibile consapevole.

Come è noto, la fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, non potendo essere lasciata, per ovvi motivi, all'autoregolamentazione delle parti, viene dettagliatamente disciplinata a livello europeo, al fine di creare un quadro giuridico armonizzato che consenta il contemperamento fra i contrapposti interessi del mercato, da un lato, e dei consumatori, dall'altro. In proposito, l'indagine sulle norme relative all'informazione sull'origine o la provenienza degli alimenti assume un rilievo paradigmatico, trattandosi, come si avrà modo di mettere in evidenza, di un dato informativo per molti versi problematico in termini di bilanciamento dei vari interessi in gioco.

Alla luce delle suddette considerazioni, l'indagine che ci si propone di condurre richiede l'esame delle disposizioni contenute nel reg. (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>6</sup>, che disciplina la

---

<sup>6</sup> Reg. (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 1987/250/CEE della Commissione, la direttiva 1990/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 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 L. COSTATO, *Le etichette alimentari nel nuovo regolamento (UE) n. 1169/2011*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 669 ss.; L. COSTATO - P. BORGHI - S. RIZZIOLI - V. PAGANIZZA - L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, Milano, 2020, p. 229 ss.; A. JANNARELLI, *La fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori nel nuovo reg. n. 1169/2011 tra l'onnicomprensività 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*, 3<sup>a</sup> ediz., Milano, 2018, p. 205 ss.; A. DI LAURO, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi. La costruzione di una "responsabilità del consumatore"*, in *Riv. dir. alim.*, 2012,

fornitura delle informazioni sugli alimenti ai consumatori, nonché delle disposizioni contenute nella direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011<sup>7</sup>, che oltre ad aver definito gli obblighi di informazione precontrattuale per tutti i tipi di contratti rientranti nel suo ambito di applicazione<sup>8</sup>, ha stabilito una serie di requisiti formali per i con-

---

fasc. 2, p. 4 ss.; S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Torino, 2012, *passim*; 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.; 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*, 4<sup>a</sup> ediz., Milano, 2018, p. 201 ss.

<sup>7</sup> Direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 sui diritti dei consumatori, recante modifica della direttiva 1993/13/CEE del Consiglio e della direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 1985/577/CEE del Consiglio e la direttiva 1997/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio in *GUUE* n. L 304 del 22 novembre 2011, p. 64 ss. Per un approfondimento sui principali contenuti della direttiva si vedano, in particolare, G. DE CRISTOFARO, *La direttiva 2011/83/UE sui «diritti dei consumatori»: ambito di applicazione e disciplina degli obblighi informativi precontrattuali*, in *Annuario del contratto 2011*, diretto da A. D'Angelo e V. Roppo, Torino, 2012, p. 30 ss.; ID., *I contratti a distanza e fuori dai locali commerciali: area di applicazione della disciplina*, in *Trattato dei contratti*, diretto da V. Roppo e A. M. Benedetti, vol. V, *Mercati regolati*, Milano, 2014, p. 59 ss.; ID., *Il regime dei contratti a distanza e fuori dai locali commerciali*, in *Trattato dei contratti*, cit., p. 77 ss.; G. DE CRISTOFARO - A. DE FRANCESCHI, *Consumer sales in Europe after the implementation of the Consumer Rights Directive*, Cambridge, 2016; S. MAZZAMUTO, *La nuova direttiva sui diritti dei consumatori*, in *Eur. dir. priv.*, 2011, p. 861 ss.; G. D'AMICO, *Direttiva sui diritti dei consumatori e Regolamento di diritto comune europeo della vendita: quale strategia dell'Unione europea in materia di armonizzazione?*, in *Il Diritto comune europeo della vendita*, a cura di G. D'Amico, in *Contratti*, 2012, p. 611 ss.; F. BRAVO, *I contratti a distanza nel codice del consumo e nella direttiva 2011/83/UE. Verso un codice europeo del consumo*, Milano, 2013; ID. *I contratti a distanza nell'evoluzione del diritto privato europeo*, in *I contratti del consumatore*, a cura di G. Alpa, Milano, 2014, p. 529 ss.; S. WEATHERILL, *The Consumer Rights Directive: how and why a quest for coherence has (largely) failed*, in *Comm. Market Law Rev.*, 2012, p. 1279 ss.; C. PILIA, *Contratti a distanza e tutela dei consumatori*, Trento, 2012. Per un'analisi della disciplina dei contratti a distanza con riferimento specifico al commercio di prodotti alimentari, si veda, invece, S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit.

<sup>8</sup> L'ambito oggettivo di applicazione della direttiva 2011/83/UE viene delineato all'art. 3, par. 1, in base al quale essa si applica «a qualsiasi contratto concluso tra un professionista e un consumatore. Si applica altresì ai contratti per la fornitura di acqua, gas, elettricità o teleriscaldamento, anche da parte di prestatori pubblici, nella misura in cui detti prodotti di base sono forniti su base contrattuale». Non si applica tuttavia a tutta una serie di contratti individuati all'art. 3, par. 3, ovvero ai contratti per i servizi sociali, compresi gli alloggi popolari, l'assistenza all'infanzia e il sostegno alle famiglie e alle persone temporaneamente o permanentemente in stato di bisogno, ivi compresa l'assistenza a lungo termine; ai contratti di assistenza sanitaria; ai contratti concernenti attività di azzardo; ai contratti di servizi finanziari; ai contratti per la creazione, l'acquisizione o il trasferimento di beni immobili o di diritti su beni immobili; ai contratti per la costruzione di nuovi edifici, la trasformazione sostanziale di edifici esistenti e per la locazione di alloggi a scopo residenziale; ai contratti di viaggio, vacanza e relativi ai circuiti "tutto compreso"; ai contratti che rientrano nell'ambito di applicazione

tratti conclusi a distanza e fuori dai locali commerciali, rinforzando il diritto di recesso dei consumatori, prendendo in esame alcuni aspetti attinenti alla consegna dei beni e al passaggio del rischio, nonché prevedendo alcuni specifici obblighi in capo ai professionisti<sup>9</sup>.

Non è possibile in questa sede procedere ad una disamina dettagliata dei suddetti provvedimenti normativi, essendo necessario, ai fini del presente contributo, soffermarsi solo su alcune delle disposizioni in essi contenute. In ogni caso, giova evidenziare, brevemente, che, nonostante si tratti di provvedimenti fra loro diversi dal punto di vista formale, essendo uno un regolamento, l'altro una direttiva<sup>10</sup>, entrambi si ispirano a logiche di armonizzazione completa<sup>11</sup>, condividendo l'ambizione di concorrere alla promozione del mercato interno attraverso la previsione di insiemi sistematici di

---

della direttiva 2008/122/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 gennaio 2009, sulla tutela dei consumatori per quanto riguarda taluni aspetti dei contratti di multiproprietà, dei contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine e dei contratti di rivendita e di scambio; ai contratti che, secondo i diritti degli Stati membri, sono istituiti con l'intervento di un pubblico ufficiale; ai contratti di fornitura di alimenti, bevande o altri beni destinati al consumo corrente nella famiglia e fisicamente forniti da un professionista in giri frequenti e regolari al domicilio, alla residenza o al posto di lavoro del consumatore; ai contratti di servizi di trasporto passeggeri; ai contratti conclusi tramite distributori automatici o locali commerciali automatizzati e, infine, ai contratti conclusi con operatori delle telecomunicazioni impiegando telefoni pubblici a pagamento per il loro utilizzo o conclusi per l'utilizzo di un solo collegamento tramite telefono, *Internet* o *fax*, stabilito dal consumatore. Ulteriormente, ai sensi dell'art. 3, par. 3, «gli Stati membri possono decidere di non applicare la presente direttiva o di non mantenere né introdurre disposizioni nazionali corrispondenti ai contratti negoziati fuori dei locali commerciali in base ai quali il corrispettivo che il consumatore deve pagare non è superiore a 50,00 euro. Gli Stati membri possono stabilire un valore inferiore nella rispettiva legislazione nazionale».

<sup>9</sup> La dottrina ha osservato, tuttavia, come la direttiva 2011/83/UE presenti dei contenuti di gran lunga ridimensionati rispetto a quelli della «*Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sui diritti dei consumatori*», dell'8 ottobre 2008, COM (2008) 614 def. Ad esempio, come osservato da I. RIVA, *La direttiva di armonizzazione massima sui diritti dei consumatori o almeno ciò che ne resta*, in *Contr. e impr./Europa*, 2011, p. 756, l'attuale normativa non contempla la disciplina della clausole abusive e della vendita dei beni di consumo. Inoltre, come rilevato da G. DE CRISTOFARO, *La direttiva 2011/83/UE sui «diritti dei consumatori»: ambito di applicazione e disciplina degli obblighi informativi precontrattuali*, cit., p. 75, all'interno del provvedimento vengono a configurarsi diversi spazi di intervento normativo da parte degli Stati membri, frustrando, almeno in parte, l'intento armonizzatore perseguito.

<sup>10</sup> Si veda, in proposito, S. BOLOGNINI, *Le informazioni sull'origine degli alimenti nella vendita a distanza*, cit., p. 140.

<sup>11</sup> In proposito, si evidenzia che l'intento di armonizzazione perseguito dalla direttiva 2011/83/UE emerge dal 5° *considerando* e dall'art. 4, in base ai quali gli Stati membri non possono, se non in casi eccezionali espressamente previsti, mantenere o adottare disposizioni diverse da quelle contemplate all'interno della direttiva. Per quanto concerne, invece, il reg. (UE) n. 1169/2011, l'intento armonizzatore risulta dalla stessa scelta compiuta dal legislatore di impiegare lo strumento regolamentare, lasciando agli Stati membri spazi di azione ridotti.

norme, articolate in modo unitario e sulla scorta di principi che resistano allo scorrere del tempo, al fine di realizzare i comuni obiettivi di garantire un elevato livello di tutela degli interessi dei consumatori, nonché la promozione della libera circolazione delle merci<sup>12</sup>.

Peraltro, merita osservare che i due sistemi normativi risultano fra loro collegati ai sensi dell'art. 14 del reg. (UE) n. 1169/2011, rubricato «Vendite a distanza», che provvede a dettare disposizioni specifiche in caso di vendita *inter absentes* di prodotti alimentari, a completamento del quadro normativo tratteggiato, in via generale, dalla direttiva 2011/83/UE<sup>13</sup>.

Invero, l'analisi dell'art. 14 del reg. (UE) n. 1169/2011, preceduta dalla disamina dell'attuale disciplina in materia di etichettatura d'origine dei prodotti alimentari, risulta fondamentale al fine di verificare, in particolare, se le soluzioni normative applicabili in tema di comunicazione dell'origine in caso di vendita a distanza di alimenti possano o meno dirsi in grado di assicurare un elevato livello di tutela degli interessi conoscitivi dei consumatori, o se, per contro, esse risultino ispirate a logiche diverse, in particolare, di stampo mercantile.

2. Innanzi tutto, giova soffermare l'attenzione sulle molteplici funzioni ascrivibili, in generale, alla comunicazione dell'origine nel settore alimentare.

In proposito, si può osservare che l'indicazione concernente la provenienza geografica di un determinato prodotto è in grado di trasmettere al consumatore diversi dati conoscitivi, che possono incidere, anche significativamente, sulla scelta finale d'acquisto<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Si vedano in proposito l'art. 3 del reg. (UE) n. 1169/2011 e l'art. 1 della direttiva 2011/83/UE.

<sup>13</sup> Secondo l'opinione di S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 91 ss., in linea di principio non dovrebbero esservi difficoltà a ricondurre nella disciplina dei contratti a distanza i contratti *business to consumer* aventi ad oggetto prodotti alimentari, e questo alla luce delle definizioni stesse di contratto di vendita e di contratto di servizi di cui all'art. 2, nn. 3 e 5 della direttiva 2011/83/UE, con eccezione, ovviamente, di quei contratti contemplati dall'art. 3, par. 3 della direttiva che potrebbero avere ad oggetto prodotti alimentari, come ad esempio i contratti conclusi tramite distributori automatici o presso locali commerciali automatizzati.

<sup>14</sup> Si veda a tal proposito I. CANFORA, *L'indicazione di origine sull'etichettatura degli alimenti tra informazione e valorizzazione. Il paradigma dell'olio d'oliva*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 652 ss., la quale mette in rilievo come l'origine soddisfi una pluralità di funzioni, potendo atteggiarsi a informazione neutra sulla provenienza, fino a costituire uno strumento per valorizzare l'indicazione del territorio di origine, mettendo in luce quelle caratteristiche qualitative che dipendono da un determinato contesto geografico di produzione, lavorazione e/o trasformazione dell'alimento (si pensi, ad esempio, all'importante ruolo giocato nell'ambito



In primo luogo, l'informazione sull'origine può assumere un valore, per così dire, "neutrale", impedendo che il consumatore venga tratto in inganno in merito all'origine effettiva del prodotto, ad esempio a causa della presenza sull'imballaggio di elementi grafici o figurativi che fanno riferimento a contesti geografici diversi da quelli dai quali proviene l'alimento.

In secondo luogo, l'informazione sull'origine può costituire un utile elemento di valorizzazione del prodotto alimentare, evocando la presenza di qualità e caratteristiche la cui sussistenza dipende, in tutto o in parte, dal legame più o meno intenso che quell'alimento ha con un determinato territorio.

Inoltre, in un contesto socio-culturale come quello odierno, nel quale il consumo di alimenti è anche fortemente influenzato da considerazioni di natura sanitaria, economica, ambientale, sociale ed etica, come affermato dall'art. 3, par. 1, del reg. (UE) n. 1169/2011, l'indicazione dell'origine può rappresentare uno strumento che consente al consumatore di effettuare scelte sempre più consapevoli ed in linea con le sue convinzioni personali, permettendogli, ad esempio, di evitare l'acquisto di prodotti ottenuti in contesti geograficamente molto distanti per ridurre l'inquinamento determinato dal trasporto delle merci, ovvero in zone nelle quali sono diffusi lo sfruttamento del lavoro, anche minorile, o metodi produttivi che incidono sulla tutela ambientale o sul benessere animale.

Del resto, la valenza per così dire "etica" ed "esistenziale" dell'indicazione dell'origine è stata valorizzata, di recente, anche all'interno della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea *Organisation juive européenne e Vignoble Psagot Ltd c. Ministre de l'Économie et des Finances*<sup>15</sup>, relativa ai prodotti alimentari provenienti dai territori occupati dallo Stato di Israele dal 1967, quali la Cisgiordania, Gerusalemme est e le alture del

---

del mercato alimentare dalle indicazioni d'origine protette, dotate dell'innegabile capacità di attrarre e conquistare il *favor* del consumatore, orientando la sua scelta d'acquisto). D'altro canto, l'Autrice evidenzia anche che, al di là delle distinzioni di funzioni che possono essere fatte con riferimento all'informazione concernente l'origine, è chiaro che essa determina quasi sempre una percezione di qualità per il consumatore, dal momento che tale indicazione è comunque destinata ad evocare una zona di produzione riflettendosi sulle caratteristiche finali del prodotto alimentare. Per un'opinione concorde in merito, si veda S. BOLOGNINI, *Le informazioni sull'origine degli alimenti nella vendita a distanza*, cit., p. 155 ss.

<sup>15</sup> 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. La pronuncia *de qua* è stata commentata, insieme ad altre recenti sentenze della Corte di giustizia relative all'obbligo di indicare in etichetta l'origine degli alimenti, da F. ALBISINNI, *La Corte di giustizia e l'origine dei prodotti alimentari: un'irrisolta incertezza*, in *Riv. dir. alim.*, 2020, fasc. 3, p. 53 ss.

Golan. Ebbene, in relazione a tali alimenti, la Corte, seguendo un percorso argomentativo non del tutto scevro da criticità, ha ritenuto sussistere l'obbligo di indicare in etichetta non solo l'origine del prodotto, riferendola correttamente al territorio occupato (e non allo Stato di Israele), ma anche la sua eventuale provenienza da un insediamento israeliano situato all'interno di tale territorio. Ciò in quanto, a detta della Corte, deve essere garantito al consumatore europeo il diritto ad essere informato circa la provenienza dell'alimento da un contesto geo-politico caratterizzato da ampie violazioni del diritto internazionale umanitario, al fine di consentirgli l'adozione di una scelta consapevole ed informata sotto il profilo etico e, finanche, politico<sup>16</sup>.

Alla luce di quanto ora affermato, si comprende che l'informazione concernente l'origine o la provenienza degli alimenti riveste una vera e propria rilevanza strategica all'interno del mercato, partecipando, tra l'altro, alla realizzazione di alcune delle cc.dd. politiche di accompagnamento dell'Unione europea.

Non solo, il rilievo giocato dall'informazione sull'origine in sede di effettuazione delle scelte di consumo è ampiamente confermato da studi recenti condotti dalla Commissione europea, che rivelano come tale in-

---

<sup>16</sup> Pur non essendo questa la sede per una disamina approfondita della pronuncia in questione, qui citata solo al fine di mettere in luce le molteplici valenze dell'etichettatura d'origine, non si può tacere l'impressione che, all'interno di tale sentenza, la tutela del consumatore e dei suoi interessi di carattere etico rappresenti una sorta di *camouflage* del reale obiettivo perseguito, ovvero sia quello di "strumentalizzare" l'obbligo di indicazione dell'origine in etichetta al fine di garantire il rispetto delle posizioni e degli impegni assunti dall'Unione europea sul piano internazionale. Infatti, nonostante, come si avrà modo di dire a breve, il combinato disposto dell'art. 9 e dell'art. 26 del reg. (UE) n. 1169/2011 preveda l'obbligo di indicare l'origine degli alimenti solo nel caso in cui l'omissione della relativa informazione sia idonea a indurre in errore il consumatore finale, la Corte ha stabilito che, per i prodotti *de quibus*, l'indicazione dell'origine del prodotto dai territori occupati da Israele sia sempre obbligatoria e vada accompagnata, se del caso, dall'indicazione della provenienza dagli insediamenti israeliani, sebbene, nell'ambito della disciplina europea in materia di informazioni alimentari, l'indicazione della provenienza sia alternativa e non cumulativa rispetto a quella dell'origine. Tale soluzione ermeneutica risulterebbe funzionale a mettere "in guardia" il consumatore in merito al fatto che, dietro al prodotto, esistono una storia e un contesto politico ben precisi, che, anche se non incidono sulle caratteristiche materiali dell'alimento, devono, secondo la Corte, renderne più cauto l'acquisto, in quanto si inseriscono entro dinamiche internazionali rispetto alle quali l'Unione europea ha assunto una posizione netta, fondata sul disconoscimento della sovranità di Israele sui territori di cui si discute. In altri termini, la valorizzazione delle considerazioni etiche sembra rispondere, all'interno della pronuncia, a una specifica finalità che va ben oltre la mera tutela degli interessi consumeristici, quella cioè di riaffermare la posizione assunta dall'Unione europea rispetto alla questione israelo-palestinese anche sul piano economico, fornendo ai consumatori europei le informazioni necessarie, di fatto, a evitare l'acquisto, in particolare, dei prodotti alimentari ottenuti all'interno degli insediamenti israeliani.

formazione, insieme con il gusto, la data di scadenza, l'aspetto e il prezzo, rappresenti uno dei principali aspetti considerati dal consumatore ai fini dell'adozione della decisione di acquisto<sup>17</sup>.

Con riferimento specifico alla contrattazione a distanza, poiché elementi come la data di scadenza e il gusto tendono a non venire in considerazione<sup>18</sup>, mentre l'aspetto assume un ruolo secondario, avendo il consumatore la possibilità di confrontarsi, tutt'al più, solo con una raffigurazione dell'alimento, è evidente che la scelta d'acquisto potrebbe essere influenzata dai due fattori restanti, il prezzo e, per l'appunto, l'origine<sup>19</sup>, la quale sembrerebbe destinata ad assumere, nel caso dei contratti *inter absentes*, un ruolo di primo piano.

Invero, che l'origine possa condizionare le scelte di consumo è circostanza ben nota alle istituzioni dell'Unione europea, le quali, se, da un lato, devono tenere conto delle potenzialità di tale informazione, dall'altro, non possono però ignorare le insidie in essa nascoste.

La crescente domanda dei consumatori di informazioni sull'origine<sup>20</sup> – spesso enfatizzata dai *mass media* – sembrerebbe, peraltro, aumentare di pari passo rispetto all'avanzare della globalizzazione e delle nuove tecnologie, che consentono la circolazione rapida e pervasiva di prodotti di ogni provenienza proprio in virtù delle nuove interconnessioni fra professionisti e consumatori.

---

<sup>17</sup> Si veda, in proposito, S. BOLOGNINI, *Le informazioni sull'origine degli alimenti nella vendita a distanza*, cit. p. 139, la quale richiama la relazione della Commissione intitolata «Sull'indicazione obbligatoria del paese d'origine o del luogo di provenienza per le carni utilizzate come ingredienti», del 17 dicembre 2013, COM (2013) 755 def., che fa riferimento, a sua volta, allo «Studio sull'applicazione delle regole in materia di etichettatura d'origine facoltativa degli alimenti e sull'indicazione obbligatoria del paese d'origine o del luogo di provenienza delle carni utilizzate come ingredienti», svolto dalla Commissione fra il mese di dicembre 2012 e il mese di marzo 2013. Ancora, un'indagine condotta dall'Istituto per i Servizi del Mercato agricolo e alimentare (ISMEA) e pubblicata sul sito [http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachmentsz/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/001/388/ISMEA\\_13\\_marzo\\_ETICHETTATURA.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachmentsz/documento_evento_procedura_commissione/files/000/001/388/ISMEA_13_marzo_ETICHETTATURA.pdf) ha rivelato che oltre il 68% degli italiani desidera conoscere l'origine dei prodotti per motivazioni di carattere etico, oltre che per motivi di sicurezza alimentare (oltre il 92%) e di qualità (oltre il 68%).

<sup>18</sup> In realtà, anche nella contrattazione a distanza il gusto può, in alcuni casi, giocare un ruolo al momento di effettuazione della scelta d'acquisto, quando cioè il consumatore abbia già sperimentato il prodotto, scegliendo poi di acquistarlo impiegando le nuove tecnologie.

<sup>19</sup> S. BOLOGNINI, *Le informazioni sull'origine degli alimenti nella vendita a distanza*, cit. p. 140.

<sup>20</sup> Si veda, in proposito, l'indagine condotta nel corso del 2019 dall'ISMEA e citata *supra* alla nt. 16, in base alla quale oltre all'82% degli italiani intervistati ha dichiarato di essere interessato all'acquisto di prodotti preparati con materie prime italiane e il 77% ad acquistare alimenti la cui trasformazione sia avvenuta in Italia.

Infatti, soprattutto nell'ambito del settore alimentare, la circolazione di prodotti provenienti da qualsiasi contesto geografico può determinare recrudescenze protezionistiche e provocare timori – anche infondati – nei consumatori, i quali sono naturalmente più propensi ad acquistare alimenti nazionali, anziché stranieri, ritenendoli più sicuri dal punto di vista igienico-sanitario<sup>21</sup> o, in taluni casi, migliori dal punto di vista qualitativo, nonché più adatti a soddisfare il proprio gusto personale.

Ciò dipende dalla circostanza per cui la scelta di consumo alimentare è destinata, per sua natura, ad essere influenzata da componenti irrazionali, che dipendono sia dal fatto che il prodotto è destinato ad essere ingerito e, quindi, a entrare in comunione con il corpo umano, sia dal fatto che il cibo rappresenta, come già rilevato, una scelta fortemente identitaria, riflettendo le tradizioni, la cultura e, in generale, il modo di essere di una determinata persona.

Alla luce di ciò, tornando alla distinzione fra aspetti positivi e negativi della comunicazione dell'origine, è chiaro che la fornitura di questa informazione può indirettamente creare delle barriere per la libera circolazione delle merci, consentendo ai consumatori di discriminare i prodotti stranieri rispetto a quelli nazionali, e ciò sia nel caso in cui l'acquisto avvenga secondo i metodi tradizionali, sia in quello in cui si proceda utilizzando i metodi di contrattazione a distanza. Anzi, in quest'ultima ipotesi, il rischio di discriminazioni sulla base dell'origine potrebbe risultare ancora più concreto. Mentre, infatti, gli acquisti presso i negozi avvengono, in genere, secondo tempistiche piuttosto contratte, tali da non consentire al consumatore di avere il tempo di leggere accuratamente (e di comprendere) le molteplici informazioni riportate in etichetta, fra cui anche quella relativa all'origine o alla provenienza del prodotto, gli acquisti effettuati a distanza, ad esempio *on line*, potrebbero risultare maggiormente meditati, avendo il consumatore la possibilità di leggere con più attenzione e con più calma le informazio-

---

<sup>21</sup> In proposito, deve sottolinearsi come la sicurezza del prodotto rappresenti un pre-requisito per la sua circolazione all'interno del mercato. Infatti, come stabilito dall'art. 14 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 e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, pubblicato in *GUCE* n. L 31, del 1° dicembre 2002, p. 1 ss., non possono circolare tutti quei prodotti alimentari che, tenuto conto delle condizioni normali di uso da parte del consumatore in tutte le fasi di produzione, trasformazione e distribuzione dell'alimento, nonché delle informazioni messe a disposizione del consumatore, debbano essere considerati «a rischio», perché inadatti al consumo umano o dannosi per la salute. Per un approfondimento sugli obbiettivi di *food security* perseguiti dal legislatore dell'Unione europea si veda, in particolare, M. D'ADDEZIO, *Sicurezza degli alimenti: obbiettivi del mercato dell'Unione europea ed esigenze nazionali*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 379 ss.

ni fornitegli in sede precontrattuale, attraverso supporti come il *computer*, il *tablet* o lo *smartphone*<sup>22</sup>.

In ogni caso, è chiaro che il rischio che l'informazione sull'origine possa, in qualche modo, ostacolare la libera circolazione delle merci non può essere affrontato mediante la negazione *tout court* del relativo dato conoscitivo, in quanto una simile scelta pregiudicherebbe l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione degli interessi dei consumatori, impedendo, d'altro canto, anche la realizzazione delle potenzialità che, come visto, sono insite nella comunicazione dell'origine.

Alla luce di tali considerazioni, si spiega allora l'affermazione iniziale, secondo cui l'indicazione del Paese d'origine e del luogo di provenienza è destinata a rappresentare un banco di prova per le istituzioni europee, chiamate a realizzare un delicato bilanciamento fra contrapposti interessi, ovvero quelli dei consumatori, da un lato, e quelli del mercato, dall'altro.

Come si avrà modo di osservare, tuttavia, nonostante le diverse novità introdotte sul tema dal reg. (UE) n. 1169/2011, ad oggi non risulta che il legislatore europeo abbia dato prova di sufficiente "equilibrio" in materia di etichettatura d'origine, avendo optato per scelte normative che sembrerebbero dare spazio più all'esigenza di garantire la circolazione degli alimenti, che non alla necessità di tutelare gli interessi conoscitivi dei consumatori<sup>23</sup>.

3. Il rischio che l'etichettatura d'origine su base obbligatoria e generalizzata si trasformi in un ostacolo per la libera circolazione degli alimenti

---

<sup>22</sup> Il condizionale è comunque d'obbligo, in quanto si ritiene che nella realtà dei fatti vi siano diverse ipotesi nelle quali è possibile affermare che il consumatore che acquista a distanza non solo non sia particolarmente condizionato dall'origine nazionale o meno del prodotto, ma, anzi, opti consapevolmente per l'acquisto di alimenti stranieri, spesso non facilmente reperibili nel Paese di residenza. La tendenza ad impiegare metodi di contrattazione a distanza per acquistare prodotti non locali è peraltro destinata ad aumentare, anche in virtù del già accennato fenomeno degli *influencer*, i quali spesso si rendono promotori di "mode alimentari" che attirano l'attenzione di migliaia di persone in tutto il mondo e che possono avere quali protagonisti alimenti originari dai luoghi più disparati (si pensi solo alla "moda" di consumare il frutto dell'avocado o di utilizzare per fini alimentari l'olio, il burro ed altri ricavati del cocco). In questi termini, la contrattazione a distanza potrebbe effettivamente svolgere un ruolo chiave per la diffusione di modelli di consumo per così dire estero-fili, con un conseguente incremento dei traffici transfrontalieri.

<sup>23</sup> Come osservato da P. GROSSI, *Globalizzazione e pluralismo giuridico*, in *Quaderni fiorentini*, Milano, 2001, p. 556 ss., la globalizzazione porta con sé tutto un insieme di rischi e di scommesse, in quanto essa tende, a livello giuridico, a incarnarsi in principi e regole che non nascono da atti normativi, ma dalla prassi e dalla necessità di trovare soluzioni effettive. Il pericolo insito nella globalizzazione, dunque, ponendo essa al centro dell'attenzione non il cittadino ma l'*homo oeconomicus*, è che anche il diritto si pieghi alle ragioni del mercato, attraverso la costruzione di un reticolo giuridico protettivo dei soli traffici commerciali.

all'interno del mercato ha condizionato, sin dai suoi esordi, la legislazione europea in materia di informazioni alimentari.

Tanto la risalente direttiva 79/112/CEE<sup>24</sup>, quanto la successiva direttiva 2000/13/CE<sup>25</sup> prevedevano l'indicazione obbligatoria dell'origine solo nel caso in cui l'omissione di tale informazione fosse tale da indurre in errore il consumatore, ferma restando la copiosa normativa di carattere verticale che imponeva (e impone tuttora) l'indicazione obbligatoria dell'origine per alcune tipologie di alimenti, come, ad esempio, l'olio d'oliva<sup>26</sup>, il mie-

---

<sup>24</sup> Direttiva 79/112/CEE del Consiglio del 18 dicembre 1978, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale, nonché la relativa pubblicità, pubblicata in *GUCE* n. L 33 dell'8 febbraio 1979, p. 1 ss.

<sup>25</sup> Direttiva 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. La direttiva 2000/13/CE, pur essendo modellata sulla direttiva 79/112/CEE, ha provveduto ad accentuare la tutela del consumatore attraverso la valorizzazione della funzione informativa della comunicazione *business to consumer*, accanto a quella più propriamente persuasiva. Segnali dell'evoluzione intervenuta rispetto alla direttiva del 1979 risultano essere, in particolare, l'estensione della sfera di protezione, oltre che ai consumatori finali, anche alle collettività, nonché il sensibile aumento delle informazioni che le imprese debbono obbligatoriamente trasmettere ai consumatori. Per approfondire si vedano, tra gli altri, A. DI LAURO, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agro-alimentare*, Milano, 2005, p. 314 ss. e S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 71 ss.

<sup>26</sup> L'olio d'oliva è stato oggetto di una complessa vicenda normativa, essendosi succeduti nel tempo diversi regolamenti concernenti l'etichettatura d'origine di tale prodotto, che rappresenta il fiore all'occhiello della produzione alimentare di diversi Paesi europei, tra i quali l'Italia. Inizialmente, il reg. (CE) n. 2815/1998 della Commissione, del 22 dicembre 1998, relativo alle norme commerciali dell'olio d'oliva, pubblicato in *GUCE* n. L 349 del 24 dicembre 1998, p. 56 ss., ad eccezione degli oli provenienti da Paesi terzi, disciplinati dagli artt. 22-26 del codice doganale comunitario, aveva identificato quale area di provenienza quella ove fosse situato il frantoio, a esclusione dei casi in cui si trattasse di oli DOP o IGP. Successivamente, tale regolamento, che effettivamente non consentiva ai consumatori di conoscere l'origine dell'olio, dal momento che veniva taciuto il luogo d'origine delle olive, è stato modificato dal reg. (CE) n. 2152/2001 della Commissione, del 31 ottobre 2001, pubblicato in *GUCE* n. L 288 del 1° novembre 2001, p. 36 ss., in base al quale era obbligatoria l'indicazione del luogo di raccolta delle olive sull'imballaggio o sull'etichetta, qualora il luogo ove si trovava il frantoio fosse diverso da quello di raccolta delle olive. L'obbligo di indicare il luogo di raccolta delle olive, laddove quest'ultimo fosse diverso da quello del frantoio, è stata quindi ribadita dal reg. (CE) n. 1019/2002 della Commissione, del 13 giugno 2002, pubblicato in *GUCE* n. L 155 del 14 giugno 2002, p. 27 ss., che è stato dapprima modificato dal reg. (CE) 182/2009 della Commissione, del 6 marzo 2009, pubblicato in *GUUE* n. L 63 del 7 marzo 2009, p. 63 ss. e successivamente abrogato dal reg. di esecuzione (UE) n. 29/2012 della Commissione del 13 gennaio 2012, relativo alle norme di commercializzazione dell'olio d'oliva, in *GUUE* n. L 12 del 14 gennaio 2012, p. 14 ss. Di recente, quest'ultimo regolamento è stato modificato dal reg. delegato (UE) n. 1096/2018 della Commissione del 22 maggio 2018, in *GUUE* n. L 197 del 3 agosto 2018, p. 3 ss. Per una ricostruzione della vicenda normativa relativa all'olio d'oliva, si vedano, *ex multis* L. COSTATO, *L'olio vergine d'oliva tra diritto interno*

le<sup>27</sup>, il pesce<sup>28</sup> i prodotti ortofrutticoli<sup>29</sup>, ma, soprattutto, la carne bovina e i prodotti a base di carne bovina<sup>30</sup>.

Parimenti, il combinato disposto degli artt. 9 e 26 del reg. (UE) n. 1169/2011, fatte salve le disposizioni relative alla protezione delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche protette e quelle relative alle specialità tradizionali garantite<sup>31</sup>, continua a disporre che l'indicazione del Paese d'origine o del luogo di provenienza di un alimento è obbligatoria solo nei casi in cui la sua omissione possa indurre in errore il consumatore<sup>32</sup>,

---

*e diritto comunitario*, in *Riv. dir. agr.*, 1988, I, p. 553 ss.; F. ALBISINNI, *Lavar la testa all'asino o la designazione d'origine dell'olio d'oliva vergine ed extravergine*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, I, p. 77 ss.; S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agroalimentare europeo*, cit., p. 145, nt. 169.

<sup>27</sup> Si veda la direttiva 2001/110/CE del Consiglio, del 20 dicembre 2001, concernente il miele, pubblicata in *GUCE* n. L 10 del 12 gennaio 2002, p. 42 ss., così come modificata dalla direttiva 2014/63/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014, in *GUUE* n. L 164 del 3 giugno 2014, p. 1 ss.

<sup>28</sup> Si veda il reg. (UE) n. 1379/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, recante modifica ai regolamenti (CE) n. 1184/2006 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga il reg. (CE) n. 104/2000 del Consiglio, in *GUUE* n. L 354 del 28 dicembre 2013, p. 1 ss. Tale regolamento, già modificato dal reg. (UE) n. 812/2015 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015, in *GUUE* n. L 133 del 29 maggio 2015, p. 1 ss., ha subito, di recente, ulteriori modifiche ad opera del reg. (UE) n. 560/2020 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020, in *GUUE* n. L 130 del 24 aprile 2020, p. 11 ss., che ha introdotto misure specifiche per attenuare l'impatto dell'epidemia da Covid-19 nel settore della pesca e dell'acquacoltura.

<sup>29</sup> Con riferimento alle norme di commercializzazione dei prodotti ortofrutticoli, si vedano in proposito le disposizioni contenute nel reg. (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, in *GUUE*, n. L 347 del 20 dicembre 2013, p. 671 ss. e il reg. di esecuzione (UE) n. 543/2011 della Commissione del 7 giugno 2011 recante modalità di applicazione del reg. (CE) n. 1234/2007 nei settori degli ortofrutticoli freschi e degli ortofrutticoli trasformati, in *GUUE* n. L 157 del 15 giugno 2011, p. 1 ss.

<sup>30</sup> Si veda il reg. (CE) n. 1760/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 luglio 2000, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine, e che abroga il reg. (CE) n. 820/1997 del Consiglio, in *GUUE* n. L 204 dell'11 agosto 2000, p. 1 ss.

<sup>31</sup> Vengono in considerazione, rispettivamente, il reg. (CE) n. 510/2006 del Consiglio del 20 marzo 2006 relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari, in *GUUE* n. L 93 del 31 marzo 2006, p. 12 ss. e il reg. (CE) n. 509/2006 del Consiglio del 20 marzo 2006, relativo alle specialità tradizionali garantite dei prodotti agricoli e alimentari, in *GUUE* n. L 93 del 31 marzo 2006, p. 1 ss., oggi abrogati e sostituiti dal 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.

<sup>32</sup> Si tenga presente, in ogni caso, che l'art. 16 del regolamento prevede che l'indicazione del Paese d'origine (così come, del resto, altre informazioni) non è obbligatoria nel caso di

laddove, in particolare, le informazioni che lo accompagnano o che sono contenute all'interno dell'etichetta, nel loro insieme, possano indurlo a ritenere che l'alimento provenga da un contesto geografico diverso da quello effettivo. In tutti gli altri casi, rimane ferma la possibilità per gli operatori di indicare in etichetta l'origine o la provenienza dell'alimento su base volontaria, fermo restando che tale informazione deve essere, in ogni caso, fornita in modo leale, così come previsto dall'art. 7 del regolamento<sup>33</sup>.

Va detto, che, accanto a tale regola, di carattere orizzontale, il reg. (UE) n. 1169/2011 ha introdotto alcune novità, che sembrerebbero muoversi nella direzione di una maggiore tutela dei consumatori. In proposito, il legislatore ha previsto l'estensione dell'etichettatura d'origine obbligatoria a nuovi alimenti<sup>34</sup> e, a talune condizioni, ha previsto l'obbligo – sul quale si tornerà a

---

imballaggi o contenitori la cui superficie maggiore misuri meno di dieci centimetri quadrati, né per i numerosi alimenti elencati nell'allegato V del regolamento.

<sup>33</sup> A seconda che l'informazione concernente l'origine o la provenienza dell'alimento venga fornita in via obbligatoria oppure su base volontaria, mutano sensibilmente le sue modalità di presentazione e, conseguentemente, la sua visibilità all'interno dell'etichetta del prodotto. Come è noto, infatti, fra le molteplici innovazioni introdotte dal reg. (UE) n. 1169/2011 vi è anche la previsione di specifiche modalità di presentazione delle informazioni, che risponde alla *ratio* di favorire la comprensibilità e la leggibilità dei dati forniti dal professionista mediante l'etichettatura, la presentazione o la pubblicità degli alimenti. In particolare, allorché l'informazione sull'origine ricada nell'elenco di cui all'art. 9 del regolamento, essa dovrà essere fornita nel rispetto di quanto previsto dall'art. 13, che stabilisce specifici requisiti dimensionali per i caratteri utilizzati, precisando che le «informazioni obbligatorie sugli alimenti sono apposte in un punto evidente in modo da essere facilmente visibili, chiaramente leggibili ed eventualmente indelebili. Esse non sono in alcun modo nascoste, oscurate, limitate o separate da altre indicazioni scritte o grafiche o altri elementi suscettibili di interferire». Per contro, nel caso in cui non sussista l'obbligo di indicare l'origine del prodotto, il professionista, oltre a doverle fornire in modo tale da non trarre in errore il consumatore, come previsto in via generale dall'art. 7 del regolamento, deve astenersi, ai sensi dell'art. 37, dal collocarle nello spazio visivo disponibile per le informazioni obbligatorie.

<sup>34</sup> In particolare, ferma restando l'obbligatorietà dell'indicazione d'origine o di provenienza per le carni bovine, l'art. 26, par. 2, lett. *b*), ha previsto, in modo innovativo rispetto al passato, l'obbligo di indicare l'origine anche per le carni di animali delle specie suina, ovina, caprina e volatile, elencate all'allegato IX, obbligo che ha trovato applicazione, tuttavia, solo a partire dal 1° aprile 2015, a seguito dell'adozione del reg. (UE) n. 1337/2015 della Commissione del 13 dicembre 2013, che fissa le modalità di applicazione del reg. (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'indicazione del Paese di origine o del luogo di provenienza delle carni fresche, refrigerate o congelate di animali della specie suina, ovina, caprina e di volatili, in *GUUE* n. L 335 del 14 dicembre 2013, p. 19 ss.

Inoltre, ai sensi dell'art. 26, par. 4 e 5 del reg. (UE) n. 1169/2011, si è prevista la possibilità di estendere in futuro l'etichettatura d'origine anche alle carni diverse da quelle ora elencate, nonché al latte, al latte usato come ingrediente di prodotti lattiero caseari, agli alimenti non trasformati, ai prodotti a base di un unico ingrediente e agli ingredienti che rappresentano più del cinquanta per cento di un alimento, nonché alle carni utilizzate come ingredienti per la preparazione di altri alimenti. Tali estensioni sono state subordinate, però, alla presentazione, da parte della Commissione, di apposite relazioni e valutazioni d'impatto, che tengano in con-



breve – di indicare il Paese d'origine o il luogo di provenienza del c.d. ingrediente primario, ovverosia quell'ingrediente (o quegli ingredienti) di un alimento «che rappresentano più del 50% di tale alimento o che sono associati abitualmente alla denominazione di tale alimento dal consumatore e per i quali nella maggior parte dei casi è richiesta un'indicazione quantitativa»<sup>35</sup>.

Invero, l'obbligo di indicare l'origine solo nelle ipotesi in cui l'omissione di tale informazione possa indurre in errore il consumatore parrebbe conforme ai principi di sussidiarietà, proporzionalità e sostenibilità richiamati dalla normativa in materia di informazioni alimentari, tanto più che, in linea di principio, con riferimento alla maggioranza degli alimenti è possibile ritenere che l'origine non incida né sulle caratteristiche oggettive e materiali del prodotto, né, tanto meno, sulla sua sicurezza. Il combinato disposto degli artt. 9 e 26 del regolamento, peraltro, non impedisce comunque ai consumatori che attribuiscono rilevanza a tale dato conoscitivo di

---

siderazione costi e benefici, compreso l'impatto giuridico sul mercato interno e sugli scambi internazionali. Le due relazioni della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, relative, la prima, all'indicazione obbligatoria del Paese d'origine o del luogo di provenienza per il latte, il latte usato come ingrediente di prodotti lattiero caseari e i tipi di carne diverse da quelle delle specie bovina, suina, ovina, caprina e dalle carni dei volatili, COM (2015) 205 def. e la seconda relativa all'indicazione obbligatoria del Paese d'origine o del luogo di provenienza degli alimenti non trasformati, dei prodotti a base di un unico ingrediente e degli ingredienti che costituiscono più del 50% di un alimento, COM (2015) 204 def., entrambe del 20 maggio 2015, oltre ad essere state adottate in ritardo rispetto alle scadenze fissate dal regolamento, hanno portato ad un "nulla di fatto", dal momento che la Commissione, pur avendo ampiamente riconosciuto l'importanza dell'etichettatura d'origine per l'effettuazione delle scelte di consumo alimentare, ha ritenuto che il sistema attuale non necessiti di un ulteriore ampliamento della sfera d'azione dell'etichettatura d'origine obbligatoria, essendo già sufficientemente idoneo a garantire la competitività del settore e a consentire ai consumatori di rivolgere le proprie preferenze verso i prodotti che, in via obbligatoria, oppure volontaria, rechino tale informazione.

In ogni caso, non è escluso che, nel prossimo futuro le istituzioni europee non valutino un'estensione dell'etichettatura d'origine obbligatoria, anche alla luce di quanto affermato dalla Commissione europea nell'ambito della Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale 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 def. Tale strategia si inserisce a pieno titolo nel quadro delle iniziative illustrate nella Comunicazione della Commissione «Il Green Deal europeo», dell'11 dicembre 2019, COM (2019) 640 def., proponendosi l'obiettivo di rispondere in modo efficace ai problemi legati al clima e all'ambiente, nonché alla diffusione del Covid-19, sul piano alimentare. Più nello specifico, la Strategia, muovendo dal riconoscimento dell'esistenza di un legame inscindibile «fra persone sane, società sane e pianeta sano», mira a favorire la transizione verso l'adozione, a livello europeo, di un sistema alimentare più salutare e sostenibile. A tal fine, nel documento (a p. 15) si afferma che la Commissione, per dare ai consumatori gli strumenti necessari per compiere scelte alimentari consapevoli, sane e sostenibili valuterà la possibilità di proporre l'estensione a determinati prodotti dell'obbligo di indicazione dell'origine e della provenienza, tenendo conto, in ogni caso, degli impatti sul mercato interno.

<sup>35</sup> Si veda l'art. 26, par. 3, del reg. (UE) n. 1169/2011.

orientare le loro scelte d'acquisto verso prodotti alimentari che rechino in etichetta l'informazione *de qua*, su base obbligatoria o volontaria, preferendoli rispetto a quelli che la omettono.

Quanto osservato finora presuppone, nondimeno, che sia chiaro, a monte, che cosa debba intendersi per «Paese d'origine» o «luogo di provenienza» di un alimento.

In merito, si deve rilevare che tali concetti giuridici, per la prima volta definiti dal reg. (UE) n. 1169/2011<sup>36</sup> mediante un rinvio alla disciplina doganale, contenuta, dapprima, nel reg. (CEE) n. 2913/1992<sup>37</sup>, istitutivo del codice doganale comunitario, successivamente, nel reg. (CE) n. 450/2008<sup>38</sup>, noto come codice doganale aggiornato e ora nel reg. (UE) n. 952/2013<sup>39</sup>, recante il codice doganale dell'Unione, non sembrano idonei a consentire al consumatore di comprendere l'effettiva origine o provenienza dei prodotti alimentari.

Per quanto riguarda il concetto di Paese d'origine viene oggi in considerazione l'art. 60, par. 1 e 2, del reg. (UE) n. 952/2013, che, riprendendo, seppure con alcune differenze, il contenuto delle disposizioni a suo tempo inserite nei precedenti codici doganali, prevede due criteri per l'attribuzione dell'origine non preferenziale delle merci.

In base al primo di tali criteri, «le merci interamente ottenute in un unico Paese o territorio sono considerate originarie di tale Paese o territorio». Tale criterio potrebbe sembrare di semplice applicazione a livello di comunicazione *business to consumer* nel settore alimentare, anche se, come può evincersi da alcune pronunce della giurisprudenza europea, il collegamento fra il prodotto e il Paese d'origine può risultare, in alcuni casi, piuttosto labile e sfuggente<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> Si veda, in proposito, per il luogo di provenienza l'art. 2, par. 2, lett. g) e per il Paese d'origine l'art. 2, par. 3, del reg. (UE) n. 1169/2011. Con riferimento al sistema di rinvii alla disciplina doganale per la determinazione dell'origine degli alimenti si vedano, per approfondire, le osservazioni di F. ALBISINNI, *The new regulation on the provision of food information to consumers*, cit., p. 8; di S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione commerciale business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 151, e di A. VETTOREL, *L'indicazione obbligatoria relativa al paese d'origine o al luogo di provenienza degli alimenti: quale informazione?*, in *Riv. dir. alim.*, 2014, fasc. 2, p. 26 ss.

<sup>37</sup> Reg. (CEE) n. 2913/1992 del Consiglio del 12 ottobre 1992, che istituisce un codice doganale comunitario, in *GUCE*, n. L. 302 del 19 ottobre 1992, p. 1 ss.

<sup>38</sup> Reg. (CE) n. 450/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008, che istituisce il codice doganale comunitario (Codice doganale aggiornato), in *GUCE* n. L. 145 del 4 giugno 2008, p. 1 ss.

<sup>39</sup> Reg. (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione, in *GUUE* n. L. 269 del 10 ottobre 2013, p. 1 ss.

<sup>40</sup> Come evidenziato da A. VETTOREL, *L'indicazione obbligatoria relativa al paese d'origine o al luogo di provenienza degli alimenti: quale informazione?*, cit., p. 28, può essere emblematico,

Maggiori criticità si riscontrano con riferimento al secondo criterio, vale a dire quello relativo alla c.d. «ultima trasformazione sostanziale», in base al quale «le merci alla cui produzione contribuiscono due o più Paesi o territori sono considerate originarie del Paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, effettuata presso un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione».

Orbene, che cosa debba intendersi per «ultima trasformazione sostanziale» non è affatto chiaro<sup>41</sup>, dal momento che in nessuno dei codici doganali che si sono succeduti nel corso del tempo è rinvenibile una definizione di tale concetto.

Quello che è certo, però, è che difficilmente il criterio «dell'ultima trasformazione sostanziale» è in grado di rispondere alle esigenze informative dei cittadini, in quanto pensato con lo scopo di perseguire finalità tariffarie e quantitative, non certo con quello di garantire ai consumatori un'informazione precisa e significativa in merito al Paese d'origine degli alimenti.

Anche per quanto concerne la definizione di provenienza, che può essere indicata dal professionista in via facoltativa e alternativa rispetto all'informazione sull'origine, le criticità sono notevoli, dal momento che l'art. 2, par. 2, lett. g), del reg. (UE) n. 1169/2011, definisce tautologicamente il luogo di provenienza come il luogo dal quale proviene l'alimento, che non sia però il Paese d'origine, come individuato ai sensi della disciplina doganale<sup>42</sup>.

---

a tal proposito, l'esempio dei prodotti della pesca, considerati originari non delle acque nelle quali essi risultano essere stati pescati, bensì dello Stato di nazionalità della nave che ha effettuato la pesca. Si veda, in proposito, Corte giust., 28 marzo 1985, *Commissione delle Comunità europee c. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, C-100/84, in *Raccolta*, p. I-1177.

<sup>41</sup> Pur essendo un concetto piuttosto sfuggente, «l'ultima trasformazione» è stata definita in Corte giust., 10 dicembre 2009, *Bundesfinanzdirektion West c. Heko Industrieerzeugnisse GmbH*, C-260/08, in *Raccolta*, p. I-11571, come «sostanziale» solo qualora «il prodotto che ne risulta abbia composizione e proprietà specifiche che non possedeva prima di essere sottoposto a tale trasformazione o lavorazione e le operazioni che modificano l'aspetto esteriore del prodotto ai fini della sua successiva utilizzazione lasciandone sostanzialmente inalterate, sotto il profilo qualitativo, le caratteristiche essenziali, non possono determinare l'origine del prodotto stesso».

<sup>42</sup> Secondo V. RUBINO, *I limiti alla tutela del "made in" fra integrazione europea e ordinamenti nazionali*, Torino, 2017 p. 39, nonostante la tautologia presente nella sua definizione, l'indicazione alternativa (e facoltativa) di provenienza «offre la possibilità per il produttore di dare conto della filiera in modo potenzialmente più confacente alle aspettative del consumatore medio, valorizzando, se del caso, un luogo particolarmente significativo per il processo produttivo che, pur non in grado di imprimere al prodotto carattere doganalmente originario, possa comunque costituire un valore aggiunto meritevole di non essere oscurato dal meno significativo luogo dell'ultima trasformazione sostanziale».

A fronte, dunque, delle suddette definizioni di «Paese d'origine» e di «luogo di provenienza» degli alimenti, si ha come l'impressione che il sistema dell'etichettatura d'origine delineato dal reg. (UE) n. 1169/2011 risulti fondato su concetti "claudicanti"<sup>43</sup>, o, per lo meno, non adatti a consentire ai cittadini un'effettiva *disclosure* in merito al luogo dal quale i prodotti alimentari provengono, con "buona pace" delle aspettative di quei consumatori che attribuiscono all'effettiva origine geografica dell'alimento un ruolo centrale ai fini dell'effettuazione della scelta d'acquisto.

4. Sebbene con riferimento all'etichettatura d'origine non sembri che il reg. (UE) n. 1169/2011 riesca a contemperare in modo efficace le esigenze conoscitive dei consumatori rispetto a quelle legate alla promozione della libera circolazione degli alimenti, va senz'altro riconosciuto a tale provvedimento normativo il merito di aver adottato un approccio globale ed evolutivo rispetto al tema delle informazioni alimentari, tenendo conto dello sviluppo delle nuove tecnologie e dei nuovi mezzi di comunicazione<sup>44</sup>.

Non stupisce, pertanto, che il legislatore abbia espressamente contemplato, al suo interno, l'ipotesi nella quale i prodotti alimentari vengano venduti ai consumatori impiegando le moderne tecniche di contrattazione a distanza, ovverosia quei mezzi che, senza la presenza fisica e simultanea del fornitore e del consumatore, possono essere impiegati per la conclusione di un contratto fra le parti<sup>45</sup>.

Invero, l'attenzione nei confronti del tema della commercializzazione a distanza degli alimenti traspare già all'interno del 27° *considerando*, nel quale si afferma che «se è evidente che qualunque alimento fornito mediante la vendita a distanza dovrebbe rispettare gli stessi requisiti di informazio-

---

<sup>43</sup> Tale aggettivo viene usato da M.G. SEMPREBON - L. GONZÁLEZ VAQUÉ, *L'indicazione dell'origine dell'ingrediente primario in determinati alimenti nell'UE: tra libertà e imposizione* in *Alimenta*, 2018, fasc. 2, p. 38.

<sup>44</sup> Si veda, in proposito, S. BOLOGNINI, *Linee guida della nuova normativa europea relativa alla «fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori»*, cit., p. 636 s.

<sup>45</sup> Si veda, in proposito, l'art. 2, par. 2, lett. *u*), del reg. (UE) n. 1169/2011. Al riguardo, S. BOLOGNINI, *Le informazioni sull'origine degli alimenti nella vendita a distanza*, cit., p. 141, osserva che la previsione all'interno del reg. (UE) n. 1169/2011 di una definizione di «tecnica di comunicazione a distanza», ricavata dalla precedente normativa in materia di contratti a distanza, conferma la complementarità di tale disciplina rispetto alla direttiva 2011/83/UE, al cui interno, invece, manca tale definizione, essendo per contro presente quella di «contratto a distanza», terminologia con la quale si intende «qualsiasi contratto concluso dal professionista e il consumatore nel quadro di un regime organizzato di vendita o di prestazione di servizi a distanza senza la presenza fisica e simultanea del professionista e del consumatore, mediante l'uso esclusivo di uno o più mezzi di comunicazione a distanza, fino alla conclusione del contratto, compresa la conclusione dello stesso».

ne degli alimenti venduti nei negozi, è necessario chiarire che, in tali casi, le informazioni obbligatorie sugli alimenti dovrebbero essere disponibili anche prima che sia effettuato l'acquisto».

Conformemente a ciò, l'art. 14, par. 1, del regolamento prevede che, allorquando vengano messi in vendita con tecniche a distanza prodotti alimentari preimballati, le informazioni obbligatorie di cui all'art. 9, tranne, per ovvi motivi, la data di scadenza e il termine minimo di conservazione, debbono essere messe a disposizione del consumatore non solo al momento della consegna, ma anche prima della conclusione dell'acquisto, aparendo sul supporto della vendita a distanza, oppure venendo fornite mediante qualunque altro mezzo adeguato<sup>46</sup>.

Pertanto, in caso di commercializzazione a distanza di alimenti preimballati, il professionista è tenuto a comunicare preventivamente al consumatore: la denominazione dell'alimento; l'elenco degli ingredienti; gli allergeni; la quantità di taluni ingredienti o categorie di ingredienti; la quantità netta dell'alimento; le condizioni particolari di conservazione e/o le condizioni d'impiego; il nome o la ragione sociale e l'indirizzo dell'operatore del settore alimentare; le istruzioni per l'uso, per i casi nei quali la loro omissione renderebbe difficile un uso adeguato del prodotto; il titolo alcolometrico volumico effettivo per le bevande che contengono più di 1,2% di alcol in volume; la dichiarazione nutrizionale e, infine, il Paese d'origine o il luogo di provenienza, ove previsto.

Nel caso di alimenti non preimballati venduti a distanza, invece, fermo restando l'obbligo di indicare l'eventuale presenza di allergeni, il professionista è tenuto a comunicare preventivamente al consumatore le altre informazioni previste dall'art. 9 del reg. (UE) n. 1169/2011 solo laddove lo Stato membro di commercializzazione dell'alimento ne abbia previsto la fornitura in via obbligatoria, così come stabilito dall'art. 44.

Orbene, le informazioni alle quali rinvia l'art. 14 del reg. (UE) n. 1169/2011 concorrono a delineare le caratteristiche dell'alimento commercializzato, integrando in tal modo la previsione di cui all'art. 6, par. 1, lett. a), della direttiva 2011/83/CE, che impone al professionista, in caso di contrattazione a distanza, di informare il consumatore in merito alle caratteristiche principali del prodotto prima della conclusione dell'accordo<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> In quest'ultimo caso, l'operatore del settore alimentare è tenuto a non imporre costi supplementari ai consumatori.

<sup>47</sup> Sul raccordo fra l'art. 14 del reg. (UE) n. 1169/2011 e l'art. 6 della direttiva 2011/83/UE si veda sempre S. BOLOGNINI, *Le informazioni sull'origine degli alimenti nella vendita a distanza*, cit., p. 115 ss.

Senza dubbio, la fornitura in sede prenegoziale di tutte le informazioni contemplate dall'art. 9, dovrebbe aiutare il consumatore nell'adozione di una scelta d'acquisto consapevole ed informata, attenuando l'asimmetria che caratterizza i negozi a distanza, nonché prevenendo (o, comunque, limitando) l'esercizio dello *ius poenitendi*<sup>48</sup>.

In ogni caso, con riferimento specifico all'informazione sull'origine, il disposto dell'art. 14, par. 1, del reg. (UE) n. 1169/2011 fa chiaramente intendere come il legislatore europeo non abbia inteso introdurre, con riferimento alla contrattazione a distanza, una disciplina *ad hoc*, in grado di valorizzare le potenzialità di tale dato conoscitivo, eventualmente anche potenziando la sua innata capacità di attrarre il *favor* del consumatore.

Anche per la contrattazione a distanza valgono, dunque, le criticità riscontrate in precedenza. Con riferimento ai prodotti preimballati, infatti, l'accesso in sede prenegoziale all'informazione sull'origine risulta possibile non per tutti gli alimenti, ma solo per quelli per i quali sussista uno specifico obbligo, oppure nei casi in cui si configuri la possibilità che l'omissione di tale informazione possa indurre in errore il consumatore.

Invece, per quanto attiene agli alimenti non preimballati, l'informazione sull'origine è destinata ad essere rivelata in sede di contrattazione a distanza solo se lo Stato membro di commercializzazione dell'alimento l'ha prevista fra le informazioni obbligatorie, conformemente a quanto previsto dall'art. 44 del reg. (UE) n. 1169/2011.

Sia nel caso dei prodotti alimentari preimballati sia nel caso di quelli non preimballati rimane comunque ferma la possibilità per l'operatore di fornire l'informazione sull'origine in via volontaria, facendola figurare sul supporto della vendita a distanza. Eventualità, quest'ultima, che è destinata a configurarsi, ragionevolmente, solo in quelle ipotesi nelle quali sussista un

---

<sup>48</sup> Invero, l'esercizio del diritto di recesso incontra, nel caso dei prodotti alimentari, alcune vistose eccezioni. Per quanto qui interessa, l'art. 16 della direttiva 2011/83/UE esclude l'esercizio del diritto di recesso, in particolare, con riferimento alla fornitura di bevande alcoliche il cui prezzo sia stato concordato al momento di conclusione del contratto di vendita, la cui consegna possa avvenire solo dopo trenta giorni e il cui valore effettivo dipenda da fluttuazioni sul mercato che non possono essere controllate dal professionista (art. 16, lett. g); alla fornitura di beni confezionati su misura o chiaramente personalizzati (art. 16, lett. c); alla fornitura di beni che rischiano di deteriorarsi o scadere rapidamente (art. 16, lett. d); alla fornitura di beni sigillati che non si prestano a essere restituiti per motivi igienici o connessi alla protezione della salute e sono stati aperti dopo la consegna (art. 16, lett. e); alla fornitura di beni che dopo la consegna risultano per loro natura inscindibilmente mescolati con altri beni (art. 16, lett. f). Sul legame fra *ius poenitendi* e informativa precontrattuale, vedasi S. Bolognini, *Le informazioni sull'origine degli alimenti nella vendita a distanza*, cit. p. 145 ss. e EAD., *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 115 ss.

reale interesse del professionista a rivelare l'informazione *de qua*, in quanto "vantaggiosa", nel caso concreto, ai fini della promozione del prodotto.

In ogni caso, anche laddove l'informazione sull'origine o sulla provenienza dell'alimento fosse effettivamente accessibile al consumatore prima della conclusione del contratto a distanza, ribadendo quanto osservato in precedenza, è dubbio che tale informazione possa consentire un'effettiva *disclosure* del dato conoscitivo ad essa sotteso, e ciò a fronte del fatto che i concetti giuridici di «Paese d'origine» e di «luogo di provenienza» tendono a non coincidere perfettamente con l'idea di origine propria del consumatore finale.

In definitiva, pertanto, sembrerebbe confermato l'assunto iniziale, in base al quale l'etichettatura d'origine rappresenterebbe, sia nei rapporti di consumo, per così dire, "tradizionali" sia in quelli a distanza, uno degli aspetti più critici nell'ambito della disciplina dettata in materia di informazioni alimentari dal reg. (UE) n. 1169/2011. Quest'ultimo, infatti, sebbene, in generale, risulti improntato ad un deciso rafforzamento della dimensione personalista dell'informazione alimentare, nel caso dell'etichettatura d'origine non riesce, nonostante taluni aspetti di novità, a realizzare in modo convincente il contemperamento tra i diversi interessi in gioco, lasciando che la tutela delle esigenze conoscitive dei consumatori rimanga in una posizione di stretta strumentalità rispetto alle necessità della libera circolazione delle merci all'interno del mercato.

5. L'analisi della disciplina relativa alla fornitura dell'informazione concernente l'origine o la provenienza dei prodotti alimentari nell'ambito dei contratti conclusi a distanza non può considerarsi completa laddove non si considerino, seppur brevemente, le novità introdotte dal reg. (UE) n. 775/2018 della Commissione del 28 maggio 2018, che, nel dare attuazione all'art. 26, par. 3, del reg. (UE) n. 1169/2011, ha disciplinato la fornitura dell'informazione concernente l'origine o la provenienza dei cc.dd. ingredienti primari<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Reg. di esecuzione (UE) n. 775/2018 della Commissione del 28 maggio 2018 recante modalità di applicazione dell'art. 26, par. 3, del reg. (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, per quanto riguarda le norme sull'indicazione del Paese d'origine o del luogo di provenienza dell'ingrediente primario di un alimento, in *GUUE* n. L 131 del 29 maggio 2018, p. 8 ss. Per un approfondimento in merito alle deleghe normative e alle competenze d'esecuzione affidate alla Commissione dal reg. (UE) n. 1169/2011 si veda L. RUSSO, *Deleghe normative ed atti d'esecuzione nel reg. (UE) n. 1169/2011*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 47 ss.

Orbene, l'art. 26, par. 3, del reg. (UE) n. 1169/2011 ha previsto testualmente che «quando il Paese d'origine o il luogo di provenienza di un alimento è indicato e non è lo stesso di quello del suo ingrediente primario: a) è indicato anche il Paese d'origine o il luogo di provenienza di tale ingrediente primario; oppure b) il Paese d'origine o il luogo di provenienza dell'ingrediente primario è indicato come diverso da quello dell'alimento».

La *ratio* di tale disposizione può rinvenirsi all'interno del 10° *considerando* del reg. (UE) n. 775/2018, dove si afferma espressamente che «per consentire ai consumatori di compiere scelte più consapevoli, è necessario stabilire, mediante il presente regolamento, norme specifiche che dovrebbero applicarsi quando è indicato il Paese d'origine o il luogo di provenienza dell'ingrediente primario. Queste norme devono garantire che tali informazioni siano sufficientemente precise e significative».

Se si tengono presenti le osservazioni formulate in precedenza in merito all'ambiguità e all'inadeguatezza delle definizioni di origine e di provenienza, così come individuate dal reg. (UE) n. 1169/2011, mediante il rinvio alla disciplina doganale, le affermazioni rinvenibili nel 10° *considerando* del reg. (UE) n. 775/2018 non possono che destare diverse perplessità.

Peraltro, a complicare ulteriormente il quadro definitorio su cui poggia l'innovazione introdotta dall'art. 26, par. 3, del reg. (UE) n. 1169/2011, sopravvengono le criticità che caratterizzano la nozione di ingrediente primario, che, lo si ripete, è costituito da quell'ingrediente o da quegli ingredienti che rappresentano più del 50% dell'alimento, ovvero che sono associati abitualmente alla denominazione di esso dal consumatore e per i quali, nella maggior parte dei casi, è richiesta un'indicazione quantitativa.

In merito, si osserva che il legislatore europeo ha posto sullo stesso piano valutazioni di tipo oggettivo e soggettivo<sup>50</sup>, realizzando, così, una commistione di elementi interpretativi tra loro assolutamente eterogenei. Non vi è chi non veda come ciò non possa che comportare delle problematiche sotto il profilo dell'applicazione delle nuove disposizioni, divenute obbligatorie per gli operatori del settore alimentare a partire dal 1° aprile 2020. Infatti, nel caso in cui un alimento presenti un ingrediente che da solo costituisce il 50% dell'alimento, ma ad esso risulti abitualmente associato dai consumatori un ingrediente presente in misura inferiore, è legittimo chiedersi se debbano essere indicate l'origine o la provenienza di entrambi, oppure se, in una fattispecie di questo tipo, debba essere accordata una

---

<sup>50</sup> Si veda al riguardo S. BOLOGNINI, *Le informazioni sull'origine degli alimenti nella vendita a distanza*, cit., p. 154.



preferenza ad uno dei due criteri. Invero, anche alla luce di quanto affermato dalla Commissione europea in una sua recente comunicazione, recante le linee guida per l'applicazione del reg. (UE) n. 775/2018<sup>51</sup>, dovrebbe propendersi per la prima opzione, con la conseguenza che l'operatore del settore alimentare è obbligato, in presenza di più ingredienti primari, individuati attraverso l'impiego del criterio oggettivo e/o soggettivo ad indicare per ciascuno di essi l'origine o la provenienza. Pare evidente, tuttavia, che tale soluzione può determinare il rischio di un vero e proprio *surplus* informativo, destinato ad appesantire la lettura delle informazioni alimentari, già di per sé molto complesse<sup>52</sup>.

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione del reg. (UE) n. 775/2018, fermo restando che lo stesso deve considerarsi limitato ai soli prodotti preimballati, si deve prendere in esame l'art. 1, che, dopo aver chiarito che le nuove norme si applicano quando il Paese d'origine o il luogo di provenienza di un alimento, che non sia lo stesso di quello dell'ingrediente primario, viene indicato (in via obbligatoria oppure in via volontaria) mediante l'utilizzo di diciture, illustrazioni, simboli o termini che si riferiscono a luoghi o zone geografiche, introduce tre specifiche eccezioni. In particolare, il reg. (UE) n. 775/2018 non trova applicazione laddove sull'etichetta compaiano diciture, illustrazioni, simboli o termini che, pur riferendosi a luoghi o zone geografiche, ad eccezione dei termini geografici figuranti in denominazioni usuali o generiche, non vengano comunemente interpretati come un'indicazione d'origine o di provenienza. Rimangono, altresì, fuori dal campo d'azione del regolamento le indicazioni geografiche protette, nonché i marchi d'impresa registrati, laddove questi ultimi costituiscano un'indicazione d'origine<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle disposizioni dell'art. 26, par. 3, del reg. (UE) n. 1169/2011, in *GUUE* del 31 gennaio 2020, C n. 32, p. 1 ss.

<sup>52</sup> Sul difficile coordinamento fra criterio oggettivo e soggettivo nell'individuazione dell'ingrediente primario, si vedano M.G. SEMPREGON - L. GONZALEZ VAQUÉ, *L'indicazione dell'origine dell'ingrediente primario in determinati alimenti nell'UE: tra libertà e imposizione*, cit., p. 39 ss.

<sup>53</sup> Per quanto riguarda la prima di tali eccezioni, non pare in realtà agevole stabilire quando non sia "comunemente" attribuibile un significato di indicazione d'origine o di provenienza a terminologie, diciture od elementi grafici che, in ogni caso, hanno quale scopo quello di evocare nella mente del consumatore un determinato contesto geografico; dunque, tale esclusione potrebbe rischiare di accrescere l'ambiguità e l'opacità nella fornitura dell'informazione di cui si discute, già di per sé, come visto, fondata su concetti alquanto problematici. Con riferimento, invece, alla seconda e alla terza eccezione, se l'esclusione delle indicazioni d'origine protette risulta necessaria alla luce di quanto disposto dall'art. 26 del reg. (UE) n. 1169/2011, alcune perplessità sorgono con riferimento ai marchi d'impresa registrati che costituiscano un'indicazione d'origine: in proposito, infatti, sussiste il serio rischio che gli

Per quanto concerne, poi, le modalità di fornitura di tale informazione, esse risultano disciplinate dall'art. 2 del reg. (UE) n. 775/2018. Tale disposizione, in particolare, prevede che il Paese d'origine o il luogo di provenienza di un ingrediente primario possa essere menzionato facendo riferimento «a una delle seguenti zone geografiche: *i*) «UE» o «non UE», o «UE e non UE»; *ii*) una regione o qualsiasi altra zona geografica all'interno di diversi Stati membri o di Paesi terzi, se definita tale in forza del diritto internazionale pubblico e ben chiara per il consumatore medio normalmente informato; *iii*) la zona di pesca FAO, o il mare o il corpo idrico di acqua dolce se definiti tali in forza del diritto internazionale o ben chiari per il consumatore medio normalmente informato; *iv*) uno o più Stati membri o Paesi terzi; *v*) una regione o qualsiasi altra zona geografica all'interno di uno Stato membro o di un Paese terzo, ben chiara per il consumatore medio normalmente informato; *vi*) il Paese d'origine o il luogo di provenienza, conformemente alle specifiche disposizioni dell'Unione applicabili agli ingredienti primari in quanto tali».

Inoltre, ai sensi dell'art. 2, lett. *b*), del reg. (UE) n. 775/2018, è data all'operatore del settore alimentare la possibilità di assolvere l'obbligo informativo di cui si tratta limitandosi ad affermare che quel dato ingrediente non proviene dal Paese d'origine o dal luogo di provenienza dell'alimento.

Per quanto concerne l'impatto delle nuove disposizioni sulla fornitura delle informazioni alimentari nell'ambito delle vendite a distanza, all'interno del reg. (UE) n. 775/2018 non è dato ravvisare alcuna norma che se ne occupi direttamente, sicché spetta all'interprete il compito di stabilire quando sussiste per il professionista l'obbligo di comunicare tale dato conoscitivo prima della conclusione del contratto d'acquisto.

In proposito, alla luce della disciplina tratteggiata dall'art. 14 del reg. (UE) n. 1169/2011, da leggersi in combinato disposto con gli artt. 9 e 26, sembrerebbe doversi affermare che l'obbligo di fornire l'informazione sull'origine o la provenienza dell'ingrediente primario attraverso il supporto della vendita a distanza sorga, innanzitutto, quando vi sia l'obbligo per il professionista di comunicare l'origine o la provenienza dell'alimento e quest'ultimo dato non coincida con l'origine o la provenienza dell'ingrediente primario.

---

operatori del settore alimentare approfittino di tale previsione al fine di sottrarsi all'applicazione dell'obbligo informativo in questione, continuando ad utilizzare termini che evocano contesti geografici di origine o di provenienza dell'alimento diversi da quello dell'ingrediente primario. Alla luce di tale possibilità, ci si auspica che al più presto vengano adottate norme specifiche che consentano l'applicazione dell'obbligo di specie anche a tali ipotesi, onde preservare la coerenza del sistema.

Per contro, nel caso in cui l'origine o la provenienza dell'alimento vengano indicate sull'etichetta in modo volontario dal professionista, non essendo questi tenuto a fornire tale informazione anche sul supporto della vendita a distanza, automaticamente non sarà tenuto a comunicare al consumatore prima della consegna neppure la diversa origine delle materie prime impiegate.

Caso diverso è quello nel quale l'operatore decida, volontariamente, di fornire attraverso il supporto della vendita a distanza (ad esempio, per attrarre il *favor* del consumatore) l'informazione sull'origine dell'alimento e questa non coincida con quella relativa all'ingrediente primario. In tale ipotesi, il professionista, pur avendo comunicato l'origine del prodotto su base meramente volontaria, non potrà esimersi dall'obbligo di indicare anche l'origine dell'ingrediente primario, se diversa, alla luce di quanto previsto dall'art. 26, par. 3, del reg. (UE) n. 1169/2011, nonché della *ratio* di tale disposizione, che mira ad evitare che il consumatore venga tratto in inganno sull'origine delle materie prime che caratterizzano quel dato prodotto.

Le considerazioni che precedono fanno ritenere, perciò, che il raccordo fra le disposizioni in materia di indicazione dell'origine degli ingredienti primari e l'art. 14 del reg. (UE) n. 1169/2011 sia caratterizzato da una certa linearità. Tuttavia, va comunque rilevato che l'opacità dei concetti su cui si fondano le innovazioni introdotte dal reg. (UE) n. 775/2018, nonché la previsione di diverse modalità di fornitura della medesima informazione, sono destinate ad impedire, di fatto, al consumatore di ottenere dati precisi e significativi in merito all'origine degli ingredienti primari di cui si compone il prodotto<sup>54</sup>.

L'informazione sull'origine degli ingredienti primari, anche quando fornita per il tramite dei supporti di vendita a distanza, rischia, così, di essere inutile o addirittura fuorviante, in quanto le criticità che caratterizzano la relativa disciplina potrebbero incrementare ulteriormente l'asimmetria nel rapporto con il professionista, invece di ridurla, e questo a causa di un *surplus* informativo che non risulta pienamente giustificato e giustificabile, alla luce dei risultati conseguibili.

---

<sup>54</sup> Sembra doversi ritenere che solo quando sussista un forte interesse del professionista ad informare il consumatore sull'origine dell'ingrediente primario, questi è portato a utilizzare riferimenti a contesti geografici puntuali e precisi, onde conquistare il *favor* del potenziale acquirente; in tutti gli altri casi, nonché nelle ipotesi nelle quali l'impresa alimentare risulti costretta a mutare di frequente i luoghi di approvvigionamento delle materie prime, la scelta è destinata a ricadere, molto probabilmente, su modalità comunicative il più vaghe possibile, mediante il riferimento a contesti UE e/o non UE o mediante l'utilizzo di diciture che affermino laconicamente come l'ingrediente primario non sia originario o non provenga dallo stesso Paese d'origine o luogo di provenienza dell'alimento.

LUCIO SALZANO

**LE FALLE DEL SISTEMA SANZIONATORIO  
DEL SETTORE BIOLOGICO: TRA MANCATO  
ADEGUAMENTO ALLA NORMATIVA UNIONALE,  
ILLEGITTIMITÀ NORMATIVA E VIOLAZIONE  
DEL PRINCIPIO DI TASSATIVITÀ-DETERMINATEZZA.  
UN CASO EMBLEMATICO**

ABSTRACT

L'attuale disciplina italiana relativa alla produzione biologica è caratterizzata da una nutrita serie di fonti sub-legislative, decreti ministeriali o direttoriali che, di volta in volta hanno dato attuazione a normative e raccomandazioni provenienti dalle istituzioni europee.

Le sanzioni amministrative non pecuniarie applicabili in caso di violazione della pertinente normativa regolamentare in materia di produzione biologica sono disciplinate dal d.m. n. 15962/2013 e dalla tabella delle non conformità allegata la cui effettiva applicazione è stata recentemente confermata dalla circolare esplicativa del Ministero del 18 gennaio 2022.

La circolare esplicativa prevede che gli organismi di controllo, nel caso in cui rilevino una non conformità non classificata nella tabella allegata sono tenuti ad applicare in via analogica «una misura adeguata alla non conformità riscontrata, individuando la fattispecie più simile già presente in tabella».

Si rilevano due principali problematiche riguardanti l'applicazione del decreto ministeriale. La prima concerne il fatto che il decreto è stato illegittimamente adottato in violazione delle norme riguardanti l'adeguamento del diritto interno a quello comunitario. Di conseguenza il decreto ministeriale non ha efficacia vincolante. Tale illegittimità comporta che le sanzioni amministrative pecuniarie previste dal d.lgs n. 20 del 2018, che hanno come presupposto le non conformità stabilite dal decreto illegittimo, sono inapplicabili. La seconda problematica riguarda la mancata previsione di tutte

le fattispecie sanzionabili secondo la normativa comunitaria sulla produzione ed i controlli del settore biologico.

In ultimo la circolare esplicativa, in violazione del principio di tassatività- determinatezza che è estendibile anche alle sanzioni amministrative, autorizza gli organismi di controllo a sanzionare, per analogia, fattispecie non previste dalla tabella allegata al decreto ministeriale.

Questi aspetti problematici potrebbero dar luogo a ricorsi per sollevare una questione di legittimità costituzionale del decreto ministeriale e per l'annullamento delle sanzioni amministrative.

*The current Italian regulatory framework on organic production is characterized by a large number of sub-legislative sources, ministerial or directorial decrees which, from time to time, have implemented disciplines and recommendations from the European institutions.*

*The administrative non-pecuniary sanctions resulting from the violations of the relevant organic production regulations are provided by the ministerial decree no. 15962/2013 and the attached table of non-conformities, whose current effective application was recently confirmed by the ministerial explanatory circular of the 18th January 2022.*

*That explanatory circular states that the control bodies, if they detect a non-conformity not classified in the attached table of the decree, are required to apply, by analogy, an appropriate measure to the non-conformity found, identifying the most similar case provided for the attached table.*

*There are two main issues regarding the application of the ministerial decree. The first one concerns the fact that the decree was illegitimately adopted, in violation of the rules relating to the adjustment of the domestic law to European regulations. Consequently, the ministerial decree has no binding effect. This illegitimacy implies that the administrative pecuniary sanctions provided for Legislative Decree n. 20/2018, which presuppose the non-conformities provided for the illegitimate decree, are inapplicable. The second issue is about the lack of provision of all the cases subject to sanctions provided for the EU regulations on organic production and control.*

*In the end the explanatory circular, in violation of the principle of certainty which must also characterize administrative sanctions, authorizes the control bodies to sanction, by analogy, cases not provided for the attached table of the ministerial decree.*

*These questions could give rise to appeals to raise a question of the constitutional legitimacy of the ministerial decree no. 15962/2013 and for the annulment of administrative sanctions.*

PAROLE CHIAVE: *Prodotti biologici – Sanzioni amministrative pecuniarie – Legittimità costituzionale.*

KEYWORDS: *Organic Production – Administrative Non-Pecuniary Sanctions – Constitutional Legitimacy.*

SOMMARIO: 1. Il contesto normativo. – 2. Le lacune del diritto domestico italiano. – 2.1. La regolamentazione dell'apparato sanzionatorio con fonti sub-legislative ed il mancato adeguamento alla normativa unionale. – 2.2. La violazione del principio di tassatività-determinatezza. – 3. Un caso emblematico di mancato adeguamento alla normativa unionale. – 4. Conclusioni.

1. La disciplina relativa al metodo di produzione biologico ha visto la recente entrata in applicazione del reg. (UE) n. 2018/848<sup>1</sup> il quale, al pari della previgente disciplina, prevede che gli Stati membri dovranno adottare misure e sanzioni per le violazioni dei precetti contenuti nel regolamento stesso.

Tale previsione è contemplata sia al *considerando* 89<sup>2</sup> che all'art. 41 par. 4<sup>3</sup> del regolamento stesso.

Sostanzialmente tale normativa, che in materia di controlli ufficiali riveste un ruolo «aggiuntivo»<sup>4</sup> rispetto al reg. (UE) n. 2017/625<sup>5</sup> ricalca la previsione di quest'ultimo laddove conferisce agli Stati membri la delega nella elaborazione delle sanzioni.

A livello domestico il legislatore con il d.lgs. n. 20 del 2018<sup>6</sup>, che ha

<sup>1</sup> Reg. (UE) 2018/848 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*.

<sup>2</sup> In tal senso si esprime il *considerando* (89) del reg. (UE) 2018/848 secondo cui: «Al fine di assicurare un'impostazione uniforme nei loro territori, dovrebbe spettare alle sole autorità competenti prevedere un catalogo di misure da adottare nei casi di sospetto di non conformità o di non conformità accertata».

<sup>3</sup> Art. 41 par. 4 del reg. (UE) 2018/848: «4. Le autorità competenti forniscono un catalogo comune di misure per i casi di sospetto di non conformità e non conformità accertata, da applicare sul loro territorio, anche da parte delle autorità di controllo e degli organismi di controllo».

<sup>4</sup> L'art. 37 del reg. (UE) 2018/848, situato al capo VI sui controlli ufficiali ed altre attività ufficiali, disciplina che tali norme si applicano in aggiunta a quelle previste dal reg. (UE) 2017/625 per verificare durante l'intero processo, in tutte le fasi della produzione, della preparazione e della distribuzione che i prodotti di cui all'art. 2, par. 1, del reg. (UE) 2018/848 siano stati ottenuti nel rispetto delle norme relative al metodo di produzione biologica.

<sup>5</sup> Reg. (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017 *relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari*, recante modifica dei regolamenti (CE) n. 999/2001, (CE) n. 396/2005, (CE) n. 1069/2009, (CE) n. 1107/2009, (UE) n. 1151/2012, (UE) n. 652/2014, (UE) 2016/429 e (UE) 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio, dei regolamenti (CE) n. 1/2005 e (CE) n. 1099/2009 del Consiglio e delle direttive 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE e 2008/120/CE del Consiglio, e che abroga i regolamenti (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE e 97/78/CE del Consiglio e la decisione 92/438/CEE del Consiglio (regolamento sui controlli ufficiali).

<sup>6</sup> D.lgs. 23 febbraio 2018, n. 20, *Disposizioni di armonizzazione e razionalizzazione della normativa sui controlli in materia di produzione agricola e agroalimentare biologica, predispo-*

abrogato il d.lgs. n. 220 del 1995<sup>7</sup>, si è posto l'ambizioso obiettivo di elaborare una norma contenente i principi e le disposizioni per l'armonizzazione, la razionalizzazione e la regolazione del sistema dei controlli e di certificazione delle attività di produzione, trasformazione, commercializzazione, importazione di prodotti ottenuti secondo il metodo di agricoltura biologica e la relativa disciplina sanzionatoria e che costituisce il testo unico in materia di controlli in tale settore.

Non è questa la sede per operare un approfondimento diffuso del decreto legislativo ma ci si limiterà ad analizzare le previsioni sanzionatorie declinate al suo art. 11.

Le sanzioni ivi previste costituiscono misure amministrative conseguenti, per lo più, a provvedimenti comminati dall'organismo di controllo nei confronti dell'operatore quali conseguenza di una rilevata non conformità rispetto alla normativa relativa al metodo di produzione biologica.

Si ha conferma di ciò analizzando il testo del suddetto art. al cui primo comma si prevede una sanzione amministrativa per l'operatore che «a seguito di esclusione o di recesso volontario, non provvede a mettere in atto, nei tempi previsti dalla vigente normativa europea e nazionale, le necessarie procedure per il ritiro della merce ovvero a comunicare ai propri clienti la soppressione dei termini riferiti al metodo di produzione biologico».

In tal senso anche il 3° e 4° comma prevedono l'elevazione della sanzione per l'operatore a cui sia stato applicato da parte dell'organismo di controllo un provvedimento definitivo, rispettivamente, di sospensione e di esclusione dalla certificazione biologica.

Siamo quindi di fronte ad un quadro sanzionatorio ulteriore e distinto rispetto a quello previsto dal d.m. n. 15962 del 2013<sup>8</sup> e dal relativo allegato 1 costituente la «tabella delle non conformità e dei relativi provvedimenti applicati agli operatori»<sup>9</sup>.

---

sto ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. g), della legge 28 luglio 2016, n. 154, e ai sensi dell'art. 2 della legge 12 agosto 2016, n. 170.

<sup>7</sup> D.lgs. 17 marzo 1995, n. 220, *Attuazione degli articoli 8 e 9 del regolamento CEE n. 2092/91 in materia di produzione agricola ed agroalimentare con metodo biologico*.

<sup>8</sup> D.m. del 20 dicembre 2013, n. 15962, relativo a *Disposizioni per l'adozione di un elenco di "non conformità" riguardanti la qualificazione biologica dei prodotti e le corrispondenti misure che gli Organismi di Controllo devono applicare agli operatori ai sensi del Reg. (CE) n. 889/2008 modificato da ultimo dal Regolamento di esecuzione (UE) n. 392/2013 della Commissione del 29 aprile 2013*.

<sup>9</sup> Il fatto che il sistema sanzionatorio risulti così nettamente suddiviso in sanzioni amministrative afflittive (d.m. n. 15962/2013) e sanzioni amministrative pecuniarie (d.lgs. n. 20/2018) escluderebbe un pericolo di *bis in idem* derivante da un sovrapporsi di provvedimenti sanzionatori la medesima fattispecie.



Tale tabella, come noto, prevede la classificazione delle non conformità secondo la tripla tipologia della inosservanza, irregolarità, infrazione e le rispettive misure o provvedimenti da adottarsi caso per caso.

Più nello specifico la rilevazione di un'inosservanza dà luogo ad una diffida, una irregolarità comporta l'applicazione di una soppressione delle indicazioni biologiche mentre una infrazione può condurre sia alla sospensione della certificazione che ad una esclusione dell'operatore dal sistema di controllo.

La tabella organizza le violazioni alla pertinente normativa per aree e categorie. Per ogni non conformità, che è individuata con un codice (Codice NC) ed è suddivisa in tipologie (inosservanza, infrazione ed irregolarità) è prevista l'irrogazione di una delle seguenti misure: diffida, sospensione, esclusione.

La diffida consiste nell'invito scritto a correggere l'inosservanza rilevata in tempi definiti ed a predisporre le opportune azioni correttive affinché l'evento non si ripeta<sup>10</sup>.

La sospensione della certificazione può riguardare una o più attività (produzione, preparazione e importazione), una o più unità produttive o l'intera azienda<sup>11</sup>.

La sospensione comporta per l'operatore il divieto, per il periodo di tempo indicato all'allegato 1, di commercializzare i prodotti con indicazioni riferite al metodo di produzione biologica e comporta la soppressione delle indicazioni biologiche, se del caso, anche di prodotti già immessi sul mercato.

L'esclusione dell'operatore consiste nel ritiro del documento giustificativo da parte dell'organismo di controllo e comporta l'avvio della procedura di cancellazione dall'elenco degli operatori biologici<sup>12</sup>.

Col d.lgs. n. 20 del 2018 per la prima volta è stato introdotto nel settore dell'agricoltura biologica un apparato sanzionatorio di carattere amministrativo pecuniario, con la previsione di fattispecie illecite a carico sia dei soggetti operanti, con incarichi decisionali, all'interno degli Organismi di controllo autorizzati, sia degli operatori.

Nell'attualità permane la vigenza e l'applicazione del d.m.n. n. 15962 del 2013 nonostante il passaggio di consegne a livello comunitario tra i due regolamenti disciplinanti la produzione biologica.

---

<sup>10</sup> Art. 5 d.m. n. 15962/2013.

<sup>11</sup> Art. 5 d.m. n. 15962/2013.

<sup>12</sup> Art. 5 d.m. n. 15962/2013.

È opportuno dare altresì conto che la recente pubblicazione in *Gazzetta ufficiale* della legge n. 23/22<sup>13</sup> non ha apportato modifiche al regime sanzionatorio per il mancato rispetto della normativa comunitaria di produzione biologica.

A tal proposito si consideri che l'art. 19 di questa legge contiene una delega al Governo ad adottare entro diciotto mesi dalla sua entrata in vigore, uno o più decreti legislativi con i quali si dovrà migliorare le garanzie di terzietà degli organismi di controllo.

Con gli stessi decreti legislativi il Governo dovrà adottare, tra l'altro, sanzioni a tutela dei consumatori per il mancato rispetto delle norme relative all'utilizzo del logo di produzione biologica dell'Unione europea, disciplinato rispettivamente all'art. 33 del reg. (UE) 2018/848 e 6 della legge n. 23/22.

Inoltre il Governo dovrà riordinare la disciplina della lotta contro le frodi agroalimentari e revisionare la relativa disciplina sanzionatoria.

Si deve quindi giungere alla conclusione che, evidentemente, il legislatore nazionale ritiene che l'impianto sanzionatorio per le violazioni dei regolamenti comunitari relativi alla produzione biologica risulti già sufficientemente normato dalle disposizioni vigenti.

Ma tale convinzione ha un effettivo riscontro con la realtà?

2. Il sistema legislativo italiano, invero non solo in materia di produzione biologica, è caratterizzato dall'opinabile scelta di disciplinare attraverso una nutrita serie di fonti sub-legislative, decreti ministeriali o direttoriali che, di volta in volta hanno dato attuazione a normative e raccomandazioni provenienti dalle istituzioni europee.

Nello specifico e per il caso che ci interessa, si fa riferimento al d.m. n. 15962/2013 e dal suo allegato 1 costituente la tabella delle non conformità, la cui attuale effettiva applicazione è stata recentemente ribadita dalla circolare esplicativa del MIPAAF del 18 gennaio 2022<sup>14</sup>.

Si legge nella circolare che gli organismi di controllo, nel caso in cui rilevino una non conformità, dovranno continuare ad applicare «le disposizioni di legge e quelle previste dal d.m. n. 15962/2013 al quale deve essere sostituito l'Allegato I, previsto all'art. 8, comma 2, con quello Allegato alla presente circolare».

---

<sup>13</sup> Legge 9 marzo 2022, n. 23 recante *Disposizioni per la tutela, lo sviluppo e la competitività della produzione agricola, agroalimentare e dell'acquacoltura con metodo biologico*.

<sup>14</sup> Circolare esplicativa in applicazione del reg. (UE) 2018/848 – *Disposizioni transitorie per l'adeguamento dell'elenco delle non conformità in applicazione del Reg. (UE) 2018/848*.

La sostituzione della tabella delle non conformità è da ritenersi transitoria in attesa dell'adozione di specifici provvedimenti di recepimento nell'ordinamento domestico delle previsioni contenute nel reg. (UE) n. 2018/848 e soprattutto della definizione del catalogo nazionale di misure di cui all'art. 41, par. 4, dello stesso regolamento.

La tabella allegata alla suddetta circolare esplicativa non prevede ulteriori ipotesi di non conformità rispetto al passato ed in sostanza si limita a fornire un aggiornamento dei riferimenti normativi su cui le non conformità ivi descritte si fondano.

La sopra citata circolare esplicativa è censurabile con particolare riferimento alla prescrizione fatta agli organismi di controllo i quali, qualora dovessero riscontrare una non conformità non classificata nella tabella, sono tenuti ad applicare in via analogica «una misura adeguata alla non conformità riscontrata, individuando la fattispecie più simile già presente in tabella».

Anche la perdurante applicazione del decreto ministeriale rivela due principali criticità: la prima attiene al fatto che si continui a disciplinare l'apparato sanzionatorio con fonti sub-legislative di dubbio potere impositivo; la seconda riguarda l'incompleta previsione di tutte le fattispecie meritevoli di essere sanzionate a norma del diritto comunitario.

2.1. Da un lato la prassi riguardante la perdurante regolamentazione con fonti sub-legislative pone dubbi di inquadramento della stessa fonte e del suo effettivo potere impositivo, dall'altro tale *modus operandi* ha il fine mediato di celare la flemma pachidermica con cui il legislatore domestico si adegua alla normativa comunitaria.

Con riferimento alla prima questione si potrebbe argomentare sulla riconducibilità del d.m. n. 15962 del 2013 alla categoria dei decreti-regolamento o dei decreti-atto amministrativo.

Il decreto ministeriale che contiene solo disposizioni particolari e discrezionali, come nel caso delle nomine di dirigenti ministeriali o di enti pubblici sottoposti all'autorità ministeriale, e che in tal caso non costituisce una fonte del diritto bensì un mero atto amministrativo, in particolare un atto di alta amministrazione<sup>15</sup>, prende il nome di decreto-atto amministrativo.

Per quanto attiene invece ai decreti-regolamento, che hanno finalità normative, bisogna tenere in considerazione che il potere regolamentare attribuito al Governo, in quanto organo collegiale, e ai singoli Ministri è di-

---

<sup>15</sup> G. SGUEO, *Gli atti di alta amministrazione e gli atti politici. Analogie e differenze*, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it).

sciplinato in via generale dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988<sup>16</sup>. In quanto fonte secondaria il decreto ministeriale, in base al sistema gerarchico delle fonti del diritto disciplinato dalla Costituzione, non può però essere emanato senza una norma di legge ordinaria che lo autorizzi.

Per lo stesso motivo, i regolamenti nemmeno possono derogare, quanto al contenuto, alla Costituzione e agli atti aventi forza di legge sovraordinati, né possono avere ad oggetto incriminazioni penali, stante la riserva assoluta di legge che vige in detta materia (art. 25 della Costituzione)<sup>17</sup>.

Con specifico riferimento alla potestà regolamentare dei singoli ministeri, in base all'art. 17, commi 3° e 4° della legge n. 400 del 1988, con decreto ministeriale possono essere adottati regolamenti nelle materie di competenza del Ministro o di autorità a lui subordinate, quando la legge espressamente conferisca tale potere.

In sostanza il decreto-regolamento è sempre prescritto da una specifica norma di legge, che dopo aver delineato i principi fondamentali di una data materia, ne affida l'esatta definizione tecnica e l'attuazione al Ministro competente, che adotterà un proprio decreto.

Il decreto ministeriale in questione si atteggia quindi da decreto-regolamento, avendo finalità prettamente normative.

Per completezza di analisi è doveroso individuare la norma che ne ha autorizzato l'emanazione.

Nel caso che ci interessa l'art. 91 del reg. (CE) n. 889/2008<sup>18</sup>, l'art. 139 del reg. (UE) 2017/625 e l'art. 41 del reg. (UE) 2018/848 costituiscono le fonti normative che esplicitamente delegano gli Stati membri ad adottare un elenco di sanzioni conseguenti alla violazione degli obblighi contenuti negli stessi regolamenti.

Come noto, i regolamenti comunitari, a differenza delle direttive, sono direttamente applicabili all'interno degli Stati membri e non necessitano di atti interni di recepimento<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Legge 23 agosto 1988 n. 400 recante la *Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*.

<sup>17</sup> F. LISENA, *Manuale di diritto costituzionale*, Molfetta, 2019, pp. 324-327.

<sup>18</sup> Reg. (CE) n. 889/2008 della Commissione, del 5 settembre 2008 recante *modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, per quanto riguarda la produzione biologica, l'etichettatura e i controlli*.

<sup>19</sup> Molto controversa è la possibilità di una diretta applicabilità delle direttive, atti che, a norma dell'art. 249 del trattato, necessitano di una disposizione nazionale di recepimento al fine di esplicitare pienamente i loro effetti.

La Corte di giustizia ha stabilito con la sentenza *van Duyn c. Home Office*, nella causa 41-74, che una direttiva ha efficacia diretta quando le sue disposizioni sono incondizionate e

Si noti che i sopra citati regolamenti tuttavia non disciplinano le sanzioni per il mancato rispetto dei principi regolamentari in ragione della netta diversità dei sistemi legislativi nazionali dei vari Stati membri, i quali, quindi, hanno autonomia nel regolare le conseguenze dell'inosservanza dei principi comunitari.

Pertanto nella disciplina sanzionatoria che ci interessa nessuna misura è direttamente applicabile all'interno degli Stati membri, in quanto non disciplinata dai regolamenti comunitari.

Con quale strumento quindi il legislatore nazionale è tenuto a disciplinare la materia?

La soluzione è fornita dalla legge n. 234 del 2012<sup>20</sup>, precisamente dall'art. 33 il quale prevede che, al fine di assicurare la piena integrazione delle norme dell'Unione europea nell'ordinamento nazionale, è necessaria l'emanazione di una legge di delegazione europea che deleghi il Governo ad adottare disposizioni penali o amministrative per le violazioni degli obblighi contenuti in direttive europee attuate o in regolamenti per i quali non sono già previste le sanzioni penali o amministrative.

Tale delega deve essere attuata con decreti legislativi adottati ai sensi dell'art. 14 della legge n. 400 del 1988.

Questi ultimi, in base all'art. 17, commi 3° e 4°, della legge n. 400/1988, avrebbero potuto contenere la delega affinché il Ministro competente adottasse uno o più decreti ministeriali contenenti la regolamentazione della materia di competenza del Ministro o di autorità a lui subordinate.

A titolo esemplificativo questa procedura è stata correttamente osservata per l'emanazione del d.lgs. n. 20 del 2018 il cui art. 1 fa esplicito riferimento alla legge di delegazione europea 2015<sup>21</sup> quale presupposto per la sua adozione.

Nel caso che ci occupa si segnala la presenza della legge di delegazione

---

sufficientemente chiare e precise e qualora lo Stato membro non abbia recepito la direttiva entro il termine fissato. In quest'ultimo caso infatti gli individui possono invocare la direttiva dinanzi ai giudici nazionali per fare valere gli effetti che questa si propone.

Tuttavia, l'efficacia diretta può avere soltanto carattere verticale, ossia riguardare i rapporti tra i cittadini e lo Stato e mai orizzontale, ossia concernere i rapporti tra privati. In tal senso si è espressa la Corte di giustizia con la sentenza del 14 luglio 1994, *Faccini Dori*, nella causa C-91/92. In tal senso si è espressa la Corte di Giustizia con la sentenza del 14 luglio 1994, *Faccini Dori*, nella causa C-91/92.

<sup>20</sup> Legge 24 dicembre 2012, n. 234 recante *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*.

<sup>21</sup> Legge 12 agosto 2016, n. 170 contenente la *Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2015*, in *Gazz. uff.* n. 204 del 1° settembre 2016.

europea 2013<sup>22</sup> al cui art. 2 si delega il Governo, tra l'altro, ad adottare entro due anni dalla data di entrata in vigore della legge disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative per la violazione degli obblighi contenuti in regolamenti dell'Unione europea per i quali non sono già previste sanzioni penali o amministrative.

Tuttavia non si rinviene traccia di alcun decreto legislativo che abbia autorizzato l'adozione del d.m. n. 15962 del 2013.

In tutta evidenza non è stato svolto il procedimento di verifica di conformità dell'ordinamento interno e degli indirizzi di politica del Governo agli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell'Unione europea<sup>23</sup>.

Si deve così giungere alla conclusione che il d.m. n. 15962 del 2013 non è atto avente forza di legge in quanto illegittimamente adottato e conseguentemente si potrebbe prospettare, nel caso di contenziosi, la denuncia della sua illegittimità costituzionale oltre che l'impugnazione delle sanzioni contestate agli operatori.

Il vizio del decreto in questione pone inoltre la problematica, particolarmente rilevante, della legittimità o meno delle sanzioni di carattere amministrativo pecuniario che il Ministero è tenuto ad applicare nei confronti degli operatori in virtù dell'art. 11 del d.lgs. n. 20 del 2018; esse sono, in alcuni casi, come specificatamente previsto dalla norma, diretta conseguenza dell'applicazione da parte dell'organismo di controllo delle non conformità previste nella tabella allegata al d.m. n. 15962 del 2013.

Analizzando infatti i commi 3° e 4° dell'art. 11 del d.lgs n. 20 del 2018<sup>24</sup> si evince che i provvedimenti assunti dall'organismo di controllo, in applicazione della tabella allegata al menzionato decreto ministeriale, costituiscono il presupposto per infliggere le sanzioni pecuniarie.

Il d.lgs. n. 20 del 2018 è norma legittimamente adottata in quanto autorizzata, come si è detto, dalla legge di delegazione europea 2015 ma le previsioni sanzionatorie appena citate sono da considerarsi inapplicabili in

---

<sup>22</sup> Legge 6 agosto 2013, n. 96 contenente la *Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2013*, in *Gazz. uff.* n. 194 del 20 agosto 2013.

<sup>23</sup> Tale procedimento è descritto all'art. 29, commi 2°, 3° e 4° della legge n. 234 del 2012.

<sup>24</sup> Commi 3° e 4° dell'art. 11 del d.lgs n. 10/2018: «3. Salvo che il fatto costituisca reato, a chiunque sia stato applicato da parte dell'organismo di controllo un provvedimento definitivo di sospensione della certificazione biologica, è irrogata la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 6.000 euro a 18.000 euro, fatta eccezione per la sospensione imputabile a morosità. // 4. Salvo che il fatto costituisca reato, a chiunque sia stato applicato da parte dell'organismo di controllo un provvedimento definitivo di esclusione dal sistema biologico, è irrogata la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 euro a 30.000 euro, fatta eccezione per la esclusione imputabile a morosità».

quanto trovano il loro fondamento nei provvedimenti sanzionatori illegittimi previsti dal d.m. n. 15962 del 2013, per come sopra argomentato.

Per quanto riguarda il ritardo di adeguamento da parte del legislatore italiano alla normativa comunitaria, si noti che il decreto ministeriale in questione risale al lontano 2013, adottato quindi con grande ritardo rispetto all'entrata in applicazione del reg. (CE) n. 889/2008, e che ad oggi, dopo nove anni, se ne invoca ancora l'applicabilità pur essendo lacunoso, ossia non prevedendo esaustivamente specifiche sanzioni per le violazioni dei principi fissati dal legislatore europeo, aspetto che verrà meglio illustrato nel prosieguo.

Si deve in ultimo dar conto che il 10 settembre del 2022 è entrata in vigore la legge di delegazione europea 2021 n. 127/2022<sup>25</sup> al cui art. 10 comma 2°, lett. e, si delega il Governo ad adeguare il sistema sanzionatorio per gli organismi di controllo e per gli operatori biologici, compresi i gruppi di operatori, che adottano condotte non conformi al reg. (UE) 2018/848, compreso l'illecito utilizzo dei termini riferiti all'agricoltura biologica da parte di operatori non assoggettati al sistema di controllo.

L'adozione di tale norma, tuttavia, non pone rimedio al vizio di legittimità del d.m. n. 15962 del 2013 in quanto ad oggi non è stato ancora adottato il decreto legislativo che dovrà disciplinare la materia, sanando, eventualmente, tale lacuna.

In conclusione il sistema sanzionatorio previsto dal d.m. n. 15962 del 2013 continua a non dispiegare efficacia alcuna.

2.2. Si potrebbe sostenere che il MIPAAF con la circolare del 18 gennaio 2022, richiamando l'applicazione analogica di sanzioni per le non conformità alla normativa europea non previste dal decreto ministeriale, dapprima violi il principio di tassatività della legge, e poi obblighi gli organismi di controllo ad assumersi la responsabilità di elevare sanzioni per fattispecie non tipizzate dal legislatore nazionale ed a registrare queste evenienze e renderle disponibili alle Autorità competenti per la vigilanza.

Il tema della tassatività-determinatezza delle sanzioni è stato finora studiato, per lo più, con riferimento al sistema penale per cui la tassatività è comunemente desunta dall'art. 25, comma 2°, della Costituzione a norma del quale «nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso».

---

<sup>25</sup> Legge 4 agosto 2022, n. 127 *Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti normativi dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2021*, in *Gazz. uff.* n. 199 del 26 agosto 2022.

Nonostante la previsione non faccia espresso richiamo a tale principio, è ampiamente condiviso l'assunto che la stessa operi sui tre piani delle fonti, della interpretazione e della formulazione tecnica delle norme, della validità della legge penale nel tempo; e che a tali piani corrispondano i tre principi della riserva assoluta di legge, della tassatività-determinatezza della fattispecie e della irretroattività delle legge penale<sup>26</sup>.

In tempi recenti la questione più dibattuta con riferimento al principio di tassatività-determinatezza riguarda la sua estendibilità alle sanzioni amministrative.

Del resto, da tempo si è evidenziato che l'esigenza di determinatezza del precetto normativo, fondamentale in materia penale, può essere ancora più avvertita in presenza di infrazioni amministrative, le quali spesso sono connotate da un elevato grado di artificiosità, ossia non sono immediatamente avvertibili come illeciti sul piano naturale del «contrasto con la coscienza»<sup>27</sup>.

Con riferimento alle sanzioni amministrative, il principio di tassatività-determinatezza è sancito solo a livello di legislazione ordinaria dall'art. 1 della legge n. 689/1981: tale previsione, peraltro, statuendo che «nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione», riproduce sostanzialmente l'art. 25, comma 2°, della Costituzione, con i connessi principi informativi della potestà punitiva di cui si è detto più sopra, vale a dire riserva di legge, tassatività-determinatezza e irretroattività<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> M. ALLENA, *La sanzione amministrativa tra garanzie costituzionali e principi CEDU: il problema della tassatività-determinatezza e la prevedibilità*, in *Riv. dir. pubbl. it., comparato, europeo*, 22 febbraio 2017.

Secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale la tassatività-determinatezza sarebbe funzionale, da un lato, ad assicurare la libera autodeterminazione degli individui, in quanto permetterebbe al destinatario di una norma penale di apprezzare *a priori* le conseguenze giuridico-penali della propria condotta» (In tal senso cfr., *ex multis*, Corte cost., 1° agosto 2008, n. 327), individuando con sicurezza il comportamento sanzionato penalmente. Per questa ragione (ossia in considerazione di tale «essenziale funzione di garanzia della persona e della sua libertà»), i giudici costituzionali evidenziano la necessità che «nelle prescrizioni tassative del codice» l'individuo trovi, in ogni momento, «cosa gli è lecito e cosa gli è vietato» e che «a questo fine sono necessarie leggi precise, chiare, contenenti riconoscibili direttive di comportamento».

<sup>27</sup> L'espressione è di E. CAPACCIOLI, *Principi in tema di sanzioni amministrative: considerazioni introduttive*, in *Le sanzioni in materia tributaria*, Milano, 1979, 1255 ss., 143, il quale evidenzia come «molte delle infrazioni (amministrative) possono commettersi senza accorgersene, mentre si compiono ordinari atti di ufficio o si svolgono ordinarie attività quotidiane».

<sup>28</sup> In tal senso M.A. SANDULLI, *Le sanzioni amministrative pecuniarie. Profili sostanziali e procedurali*, Napoli, 1983, p. 71 ss., e ID., voce *Sanzione* – IV) *Sanzioni amministrative*,



Tuttavia, la suddetta formulazione, oltre a lasciare fuori dal proprio campo di applicazione tutte le sanzioni amministrative diverse da quelle pecuniarie, è altresì, in linea di principio, sempre derogabile da leggi speciali.

Sicché, in tale contesto, il principio di tassatività-determinatezza che, come si è visto, è interpretato in modo poco rigoroso con riferimento alle sanzioni penali, ha assunto, in presenza di sanzioni amministrative, un rilievo addirittura minimo<sup>29</sup>.

In sintesi, l'autonomia delle sanzioni amministrative rispetto a quelle penali ha condotto, di regola, la giurisprudenza delle giurisdizioni superiori a negare l'applicabilità alle sanzioni amministrative del principio della retroattività della legge più favorevole, viceversa ritenuto pacifico in materia penale.

Nel 2010 la Corte costituzionale<sup>30</sup>, sulla spinta di un orientamento emerso dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, ha radicalmente rivisto la propria posizione ed ha affermato l'estensibilità delle garanzie previste per il diritto penale sostanziale a tutte le sanzioni (anche formalmente amministrative) aventi un carattere afflittivo.

Nella sentenza si legge testualmente: «Dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, formatasi in particolare sull'interpretazione degli artt. 6 e 7 della CEDU, si ricava il principio secondo il quale tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto».

I giudici costituzionali si sono spinti ad affermare che il suddetto principio sarebbe altresì «desumibile dall'art. 25, secondo comma, Cost., il quale data l'ampiezza della sua formulazione (“Nessuno può essere punito”) può essere interpretato nel senso che ogni intervento sanzionatorio, il quale non abbia prevalente funzione di prevenzione criminale (e quindi non sia riconducibile – in senso stretto – a vere e proprie misure di sicurezza), è applicabile soltanto se la legge che lo prevede risulti già vigente al momento della commissione del fatto sanzionatorio»<sup>31</sup>.

---

in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXVIII, Roma, 1992, p. 7. Per un esempio di accoglimento di tale impostazione in giurisprudenza cfr. Cons. Stato, sez. VI, 28 giugno 2016, n. 4141, in *Dejure*.

<sup>29</sup> Sul punto cfr. F.F. TUCCARI, *Il principio di determinatezza*, in A. CAGNAZZO - S. TOSCHEI (a cura di), *La sanzione amministrativa: principi generali*, Torino, 2012, p. 248 ss.: p. 263, il quale evidenzia che, ove il principio fosse inteso come assoluto, «le norme di legge verrebbero a connotarsi come disposizioni di tipo eminentemente descrittivo e casistico, finendo per perdere quei caratteri di generalità ed astrattezza da cui per definizione sono contraddistinte rispetto agli altri atti giuridici, e per di più rimanendo esposte ad una tendenziale perdita di stabilità, legata all'esigenza di un loro continuo aggiornamento a causa della naturale evoluzione della sottostante realtà sociale, economica ed istituzionale».

<sup>30</sup> Cfr. Corte cost., 4 giugno 2010, n. 196.

<sup>31</sup> Cfr. Corte cost., 4 giugno 2010, n. 196, punto 3.1.5 del *Considerato in diritto*, in

La Corte prosegue affermando che «per le misure sanzionatorie diverse dalle pene in senso stretto, sussiste l'esigenza della prefissione *ex lege* di rigorosi criteri di esercizio del potere relativo all'applicazione (o alla non applicazione) di esse' (sentenza n. 447 del 1988)», ma ha anche precisato che la necessità «che sia la legge a configurare, con sufficienza adeguata alla fattispecie, i fatti da punire» risulta sempre «ricavabile anche per le sanzioni amministrative dall'art. 25 Cost., secondo comma, della Costituzione (sentenza n. 78 del 1967). A ciò è da aggiungere che anche la disciplina generale relativa agli illeciti amministrativi depenalizzati – recata dalla legge 24 novembre 1981 n. 689 (*Modifiche al sistema penale*) – ha stabilito che 'Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione' (art. 1, primo comma), dettando, così, una regola che si pone come principio generale di quello specifico sistema».

È doveroso segnalare che la giurisprudenza di legittimità e costituzionale non sempre si sono conformate a questo rinnovato indirizzo di estrazione sovranazionale<sup>32</sup>.

Tuttavia in tempi più recenti si segnala la pronuncia di legittimità n. 25490/2019 secondo la quale la copertura del principio di tassatività di cui all'art. 25 della Costituzione è estendibile anche alle sanzioni amministrative<sup>33</sup>.

---

Giur. cost., 2010, 2038 ss., con nota critica di A. TRAVI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e Corte costituzionale: alla ricerca di una nozione comune di sanzione*.

<sup>32</sup> Nella sentenza, sez. VI, 3 maggio 2010, n. 2507 in *www.gustizia-amministrativa.it* si afferma che «il principio di tassatività degli illeciti amministrativi è compatibile con una certa elasticità nella puntuale configurazione e nella determinazione delle condotte sanzionabili».

Analogamente, la sentenza Cass., 4 settembre 2014, n. 18683, in *Foro it.*, ha statuito: «Quanto al principio di tassatività (del quale si assume la violazione per presunta illegittimità di una contestazione di inosservanza di disposizioni limitate a dettare linee di indirizzo secondo principi generali e di massima, così lasciando – nella sostanza – affatto indeterminate le condotte prescritte o vietate), deve rilevarsi che lo stesso non è destinato ad operare con la medesima intensità nella sfera dell'illecito amministrativo e in quella del reato penale, specie in una materia contraddistinta da specifiche, e per certi versi uniche peculiarità – quale l'intermediazione finanziaria, ove si configurano condotte e comportamenti in ipotesi contrarie all'interesse dei risparmiatori e del mercato, di talché in alcun modo e sotto alcun profilo è lecito discorrere di norme sanzionatorie 'in bianco', essendo i poteri regolamentari della CONSOB rigorosamente individuati *ex ante* secondo principi e direttive contenute in fonti primarie, onde la relativa portata precettiva si sostanzia in una analitica specificazione di contenuti già sufficientemente delineati dalla legge (Cass., S.U., n. 20933/2009. e sentenze ivi richiamate)».

<sup>33</sup> Cass., Sez. V, 10 ottobre 2019, n. 25490: «Quantunque la copertura di cui all'art. 25 Cost., comma 2, riguardi l'applicazione delle sole sanzioni di natura penale, deve ritenersi che le fonti normative in materia di sanzioni amministrative inducano ad un'interpretazione rigorosa del principio di tassatività, come in primo luogo desumibile dalla legge 24 novembre

Si ritiene che l'art. 7 CEDU<sup>34</sup>, al pari dell'art. 25 della Costituzione rappresentino norme su cui parametrare la legalità e quindi la determinatezza delle sanzioni amministrative.

Il richiamo di tali norme, operato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 196/2010 sopra citata, costituisce una presa di posizione garantista che non può che trovare un ragionevole pieno accoglimento.

Non a caso, esso deriva dalla dichiarata assimilazione dei principi di garanzia affermati dalla giurisprudenza di Strasburgo.

In conclusione pare corretto ritenere, seguendo il cammino segnato dalla sentenza della Corte costituzionale, che anche le norme che istituiscono sanzioni amministrative, al pari di quelle penali, sono soggette al rispetto del principio di tassatività-determinatezza in ossequio alla funzione di garanzia della legge ed al principio di legalità.

3. Per meglio chiarire le lacune del sistema sanzionatorio del settore biologico si riporterà nel prosieguo un esempio pratico riguardante una controversia arbitrale insorta tra un organismo di certificazione di prodotti biologici ed un operatore da questo controllato.

Più precisamente il caso è inquadrabile nell'alveo del procedimento previsto dall'art. 12 del d.m. n. 15962 del 2013 secondo il quale l'operatore controllato può presentare ricorso nei confronti dell'organismo di controllo che ha applicato una misura sanzionatoria formulando eventuale richiesta di riesame. In tale ultima evenienza si instaura un procedimento di natura arbitrale che verrà deciso da un apposito comitato formato da arbitri indipendenti e nominati dall'organismo di controllo.

Il caso che ci si accinge ad illustrare è stato trattato dallo scrivente autore quale componente del comitato ricorsi dell'organismo di certificazione<sup>35</sup>.

L'operatore in questione ha ricevuto la notifica di un provvedimento di soppressione delle indicazioni di conformità al metodo di produzione

---

1981, n. 689, art. 1 secondo cui: «Le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano solo per i casi e per i tempi in essi considerati», secondo quanto affermato dalla giurisprudenza di questa stessa Corte (cfr. Cass. sez. 6-1, ord. 20 marzo 2018, n. 6695; Cass. sez. 2, 4 marzo 2011, n. 5245), sia pur nel contesto di un quadro di riferimento non sempre univoco».

<sup>34</sup> Art. 7 CEDU: «Nessuno può essere condannato per una azione o una omissione che al momento in cui fu commessa non costituisse reato secondo il diritto interno o secondo il diritto internazionale (...)».

<sup>35</sup> Data la natura della controversia non è possibile fornire gli estremi del lodo arbitrale, non reperibile in alcuna banca dati e non divulgabile per questioni di riservatezza. Tuttavia l'elaborato fornisce tutti gli aspetti salienti della controversia in modo che il lettore possa approcciarsi criticamente all'analisi dei fatti compiuta dallo scrivente autore.

biologica per le produzioni provenienti da suini trasferiti presso un'azienda agricola non assoggettata al sistema di controllo e deputata alla crescita ed allevamento degli animali in virtù di un contratto di soccida concluso con l'operatore (soccidante).

Il provvedimento è stato emesso in virtù della non conformità relativa l'utilizzo di strutture non controllate per il transito di prodotti biologici sfusi e contemplata al codice C2.07 di cui alla tabella allegata al d.m. n. 15962/2013.

L'art. 6, lett. *n*), del reg. (UE) 2018/848 prevede che nella produzione biologica siano utilizzati «animali allevati durante tutto il corso della loro vita, sin dalla nascita o dalla schiusa delle uova, in aziende biologiche». Principio peraltro consolidato sin dal reg. (CE) n. 834/2007 all'art. 5, par. 1, lett. *i*).

Da ciò ne deriva che tutti gli operatori che intervengono nella produzione biologica devono essere sottoposti al regime di controllo previa notifica di inizio attività da comunicarsi ad un organismo di controllo attraverso gli strumenti messi a disposizione dal SIAN<sup>36</sup>.

Dall'istruttoria è emerso che il soccidario, ossia l'azienda agricola non sottoposta al sistema di controllo, ha notificato l'inizio dell'attività di produzione biologica in epoca successiva al trasporto degli animali vivi presso la sua struttura e, per l'effetto, si è verificata una violazione della sopra citata normativa.

Nella tabella allegata al d.m. n. 15962 del 2013 non è contemplata una tipologia di non conformità che descriva adeguatamente il caso di specie.

Infatti, le sole non conformità riguardanti il transito di prodotti biologici in strutture non controllate sono quelle descritte ai codici C1.11 e C2.07 della tabella; la prima riguarda i prodotti biologici confezionati, la seconda quelli sfusi e quest'ultima, come si è detto, è la non conformità contestata al suddetto operatore.

Si noti innanzitutto che le su citate non conformità sanzionano il mero transito di prodotti biologici mentre il contratto di soccida implica una stabile permanenza dei suini nei locali del soccidario.

È chiaro che se è ritenuto passibile di sanzione il transito di prodotti in un locale non sottoposto al sistema di controllo allora, anche la permanenza, che sottopone maggiormente i prodotti ad un potenziale pericolo<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Sistema Informativo Agricolo Nazionale.

<sup>37</sup> Art. 3 par. 1 n. 14 del Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 che stabilisce i *principi e i requisiti generali della legislazione*

o ad una violazione della normativa relativa la produzione biologica, sarà meritevole di punizione e dovrà essere inserita una apposita previsione sanzionatoria.

È poi del tutto evidente e quindi superfluo argomentare approfonditamente, che i suini vivi, trasportati dal soccidante nelle strutture messe a disposizione del soccidario non possono essere in alcun modo riconducibili a prodotti confezionati o preimballati e neppure a quelli sfusi<sup>38</sup>.

Conseguentemente si può ragionevolmente ritenere che entrambe le non conformità C1.11 e C2.07 non sono confacenti al caso di specie e, per le motivazioni esposte al precedente par- 2.2., non è ammissibile la loro applicazione in via analogica per sanzionare una non conformità non classificata nella tabella allegata al d.m. n. 15962 del 2013.

Resta l'ineludibile dato fattuale che l'operatore ha violato l'art. 6, lett. n), del reg. (UE) 2018/848 per non essersi servito di aziende biologiche per la produzione animale biologica.

Il contratto di soccida infatti non dà luogo ad un trasferimento di proprietà degli animali<sup>39</sup> dal soccidante al soccidario, con la conseguenza che la responsabilità della produzione animale rimane in capo al soccidante<sup>40</sup>. Mentre al soccidario compete un ruolo meramente operativo nella gestione degli animali mettendo a disposizione del soccidante la manodopera e le strutture.

Si rileva quindi una carenza nella normativa domestica e specificatamente nella tabella allegata al d.m. n. 15962 del 2013 là dove non prevede una sanzione specifica per la violazione dell'art. 6, lett. n), del reg. (UE) 2018/848.

Una tale lacuna non può, a parer di chi scrive, certamente essere risolta nel senso previsto dalla circolare esplicativa del MIPAAF del 18 gennaio 2022 secondo cui nel caso in cui venga riscontrata una non conformità che non è

---

*alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare: «'pericolo' o 'elemento di pericolo', agente biologico, chimico o fisico contenuto in un alimento o mangime, o condizione in cui un alimento o un mangime si trova, in grado di provocare un effetto nocivo sulla salute».*

<sup>38</sup> Sulla definizione di alimento preimballato si veda l'art. 2, par. 1, lett. e) del reg. (UE) n. 1169/2011 e su quella di alimento sfuso l'art. 44 del medesimo Regolamento. Si osserva inoltre, a riprova che le non conformità C1.11 e C2.07 non descrivono adeguatamente il caso di specie, che le definizioni di alimenti preimballati e sfusi stabiliscono che detti prodotti devono essere offerti al consumatore finale o alle collettività, da intendersi qualunque struttura come ristoranti, mense, scuole, ospedali e imprese di ristorazione in cui, nel quadro di un'attività imprenditoriale, sono preparati alimenti destinati al consumo immediato da parte del consumatore finale. Nel caso di specie i suini non erano stati offerti al consumatore finale o alle collettività ma erano transitati o meglio, permanevano stabilmente, nell'azienda agricola del soccidario per l'accrescimento.

<sup>39</sup> Art. 2172 cod. civ.

<sup>40</sup> Art. 2173 cod. civ.

contemplata nella tabella allegata al d.m. n. 15962/2013 si dovrà applicare, in via analogica, «una misura adeguata alla non conformità riscontrata, individuando la fattispecie più simile già presente in tabella».

4. L'attuale impianto normativo italiano in materia di produzione biologica è caratterizzato da una nutrita serie di fonti sub-legislative, decreti ministeriali o direttoriali che, di volta in volta hanno dato attuazione a discipline e raccomandazioni provenienti dalle istituzioni europee.

Le sanzioni amministrative conseguenti alle violazioni della pertinente normativa di produzione biologica sono previste dal d.m. n. 15962 del 2013 e dall'allegata tabella delle non conformità, la cui attuale effettiva applicazione è stata recentemente ribadita dalla circolare esplicativa del MIPAAF del 18 gennaio 2022.

Tale circolare prevede che gli organismi di controllo, qualora rilevino una non conformità non classificata nella tabella, sono tenuti ad applicare in via analogica una misura adeguata alla non conformità riscontrata, individuando la fattispecie più simile già presente in tabella.

La circolare presenta diverse criticità quali il richiamo di una fonte sub-legislativa, adottata illegittimamente, ormai risalente nel tempo ed incompleta in quanto non contempla esaustivamente tutte le fattispecie passibili di sanzioni per le violazioni della normativa unionale.

Il d.m. n. 15962 del 2013 deve considerarsi atto illegittimo e non avente forza di legge in quanto manca la norma che ha autorizzato la sua emanazione e quindi si potrebbe prospettare, nel caso di contenziosi, la denuncia della sua illegittimità costituzionale.

Inoltre la circolare ministeriale, in violazione del principio di tassatività-determinatezza che deve caratterizzare anche le previsioni sanzionatorie amministrative, autorizza gli organismi di controllo a sanzionare per via analogica fattispecie non contemplate dalla tabella.

Ciò comporta, per gli operatori assoggettati al sistema di controllo e per gli organismi di controllo, incertezza rispettivamente al precetto da rispettare ed alla relativa sanzione da applicarsi nel caso di violazione della normativa unionale.

In conseguenza della illegittimità del decreto ministeriale le non conformità contestate dagli organismi di controllo sono impugnabili dinnanzi ai Tribunali<sup>41</sup> per la declaratoria di annullamento che potrà essere estesa

---

<sup>41</sup> Con riferimento alla competenza giurisdizionale in tema di impugnazione dei provvedimenti sanzionatori emessi dagli organismi di controllo a seguito della contestazione di

anche alle sanzioni amministrative pecuniarie disciplinate dall'art. 11 del d.lgs. n. 20 del 2018.

Infine le sanzioni elevate per analogia potranno essere dichiarare illegittime per violazione del principio di tassatività-determinatezza previsto dall'art. 25 della Costituzione.

La recente pubblicazione della legge di delegazione europea 2021 n. 127/2022 non pone rimedio all'illegittima adozione del d.m. n. 15962 del 2013 il quale quindi continua a non dispiegare efficacia alcuna.

---

una non conformità nei confronti di un operatore del settore biologico si noti che il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 1829/2021, ha probabilmente chiuso il contrasto di giurisprudenza creatosi negli ultimi anni tra la giurisprudenza amministrativa e quella della Corte di Cassazione a tal riguardo.

Il conflitto era stato aperto dalla sentenza n. 4114/2019 del Consiglio di Stato che, in materia, aveva affermato la sussistenza della giurisdizione amministrativa.

Poco dopo, la Suprema Corte di Cassazione, a Sezioni Unite n. 9678/2019 aveva, invece, affermato la sussistenza della giurisdizione ordinaria sul presupposto della natura privatistica dell'attività svolta dagli organismi di controllo, sia pure quali ausiliari della pubblica Autorità Competente.

Con la sentenza n. 1829/2021 il Consiglio di Stato ha abbandonato il proprio precedente orientamento conformandosi alle Sezioni Unite della Cassazione osservando che: «(...) I provvedimenti impugnati non hanno carattere autoritativo e non rappresentano esercizio di una pubblica funzione "per effetto di delega", configurandosi piuttosto quale esercizio di un'attività ausiliaria rispetto al potere di sorveglianza e controllo attribuito al Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (...)». Prosegue il Consiglio di Stato affermando che «(...) l'attività degli organismi privati di controllo, dunque, quale disciplinata dal Regolamento (CE) n. 2092/91, prima, e successivamente dai Regolamenti CE 834/07 e 967/08, nonché dall'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 20/2018, nel sistema complessivamente delineato, è "attività di certificazione di diritto privato, legata a parametri tecnici, in adempimento di obbligazioni aventi fonte contrattuale con il produttore biologico, che si assoggetta alla relativa certificazione di conformità" e la posizione giuridica soggettiva dedotta in giudizio deve ritenersi di diritto soggettivo (...)».

In seguito a tali considerazioni, pertanto, è stata affermata la sussistenza della giurisdizione ordinaria quanto all'impugnazione dei provvedimenti emessi dagli organismi di controllo nei confronti degli operatori soggetti al loro controllo.





---

---

GIURISPRUDENZA

# PARTE SECONDA

---

---

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO



ANTONIO JANNARELLI

**PASSATO E PRESENTE  
DEGLI “USI CIVICI” NEL DIRITTO VIVENTE:  
DALLA LEGGE DEL 1927 A QUELLA DEL 2017.  
BREVI CRONACHE DI UN’EVOLUZIONE INCOMPIUTA**

ABSTRACT

Il saggio intende ripercorrere l’evoluzione della disciplina e della giurisprudenza in materia di usi civici evidenziando le persistenti incertezze in ordine alla stessa interpretazione della legislazione fondamentale del secolo scorso. In tale quadro, tuttora pieno di incertezze, si inserisce altresì il significativo approccio della stessa Corte costituzionale che, dopo qualche pronuncia assai infelice, nell’ultimo decennio ha contribuito alla riforma della legge in materia, valorizzando la funzione ambientalistica assunta dalle terre civiche alla luce della imposizione del vincolo paesaggistico. Nella sua più recente giurisprudenza, la Corte, dopo essersi sbilanciata per alcuni anni nel tentativo di fornire una sua lettura sistematica della disciplina, si è con maggiore consapevolezza aperta ad una più meditata analisi della nuova legge n. 168 del 2017 e sul suo complessivo impatto sulla legislazione precedente.

*The essay intends to retrace the evolution of the discipline and of the jurisprudence on of common lands, highlighting the persistent uncertainties regarding the same interpretation of the fundamental legislation of the last century. In this framework, still full of uncertainties, also fits the significant approach of the same constitutional court which, after some unfortunate pronouncements, in the last decade has contributed to the reform of the law on the subject, enhancing the environmental function assumed by common lands in the light of the imposition of the landscape constraint. In its most recent jurisprudence, the court, after having gone out of balance for a few years in an attempt to provide its own systematic reading of the discipline, has*

*opened itself with greater awareness to a more meditated analysis of the new law n. 168 of 2017 and its overall impact on previous legislation.*

PAROLE CHIAVE: Usi civici – Funzione ambientale – Corte costituzionale.

KEYWORDS: *Common Lands – Environmental Function – Constitutional Court.*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Dalla legge storica del 1927 alla legge n. 168 del 2017 – 3. La legittimazione delle occupazioni nella legge del 1927 – 4. La gestione delle terre civiche. Introduzione: dal mutamento di destinazione e alienazione previsti nella legge del 1927 alla sdemanializzazione di fatto delle terre civiche – 5. Il mutamento di destinazione delle terre civiche – 6. Dall’alienazione delle terre civiche alla loro sdemanializzazione di fatto. Una infelice sentenza della Corte costituzionale e le correzioni intervenute nel diritto vivente – 7. La “scoperta” del vincolo paesaggistico nella giurisprudenza della Corte costituzionale sugli usi civici. Dalla pronuncia n. 210 del 2014 alla decisione n. 71 del 2020: la nuova stagione delle terre civiche nella politica del diritto della Consulta – 8. L’impatto sistemico della n. 168 del 2017 sulla disciplina degli usi civici nella decisione interlocutoria di Corte costituzionale 28 novembre 2022 n. 236. Spunti per una prima sintetica prospettiva ricostruttiva della materia – 9. Considerazioni finali: i rischi di una legislazione per principi.

1. La tematica degli usi civici, ed in particolare quella dei demani collettivi, presenta tuttora – come è stato autorevolmente affermato di recente<sup>1</sup> – margini di incertezza interpretativa, moltiplicatisi a causa delle diverse soluzioni presenti nella legislazione regionale e che solo in parte risultano colmati tanto dagli interventi della Corte costituzionale, emersi negli ultimi anni, quanto dalle precisazioni e correzioni della normativa nazionale introdotte dalla legge n. 168 del 2017.

La peculiarità della disciplina relativa agli usi civici è che essa poggia su una ristretta base normativa di fonte statuale risalente ai primi del Novecento a cui si è affiancata, a partire dagli anni settanta del secolo scorso, una oltremodo variegata disciplina di fonte regionale. Quest’ultima, pur dovendo incidere sui soli profili amministrativi della materia, ha favorito l’emergere di regolamentazioni tra loro differenti e divergenti in quanto fondate sulla diversa interpretazione della legge nazionale e tali da determinare effettive disparità di trattamento. Al tempo stesso (come si cercherà di evidenziare), la singolare asimmetria tra il tuttora relativamente scarno quadro normativo nazionale e l’ampia articolazione della legislazione intervenuta a livello regionale, se da un lato ha alimentato nuovi dubbi e incertezze ermeneutiche su cui è intervenuta più volte anche la Corte costituzionale, dall’altro ha, purtroppo, portato la stessa Consulta a prospettare, alcuni decenni fa, una soluzione interpretativa oltremodo discutibile (e, peraltro, su una questione fondamentale) che ha finito con l’orientare la successiva legislazione regionale con effetti negativi in ordine alla salvaguardia degli usi civici. È in questo movimentato quadro che

---

<sup>1</sup> Si v. CERULLI IRELLI, “Usi civici” e “proprietà collettiva”: principi della disciplina e questioni irrisolte (brevi osservazioni), in *Commento a Corte costituzionale n. 228 del 2021*, in *Giur. cost.*, 2021, p. 2534 ss.

sono intervenuti tanto il significativo *revirement* della Corte costituzionale, inizialmente timido e contrastato e poi consolidatosi, rispetto all'assai infelice e discutibile indirizzo ermeneutico prospettato in un primo momento, quanto, successivamente, l'adozione di un nuovo orientamento ermeneutico adottato sempre dalla Consulta e sulla cui spinta è intervenuta la legge sui domini collettivi del 2017.

In realtà, sull'intero itinerario evolutivo della prassi giurisprudenziale degli ultimi decenni ha pesato e tuttora continua a pesare, con esiti ermeneutici opposti, l'impatto che sulla legislazione nazionale e regionale in materia di usi civici ha avuto la innovazione legislativa, risalente al 1985, ora presente nell'art. 142, comma 1°, lett. *b*), che ha assoggettato a vincolo paesaggistico «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici».

Si è parlato di esiti ermeneutici opposti in quanto per una lunga stagione la lettura e l'applicazione della disciplina sugli usi civici hanno mancato di dare particolare rilievo all'incidenza del vincolo paesaggistico sulla disciplina in materia di usi civici. Attualmente, come si cercherà di evidenziare, si sta consolidando un indirizzo ermeneutico che tende, viceversa, ad attribuire a tale presenza un rilievo radicale nella lettura della disciplina nazionale con riferimento a quella storica di cui alla legge del 1927 e che ha portato, assai di recente, a quella contenuta nella legge n. 168 del 2017.

2. Non è necessario qui richiamare, pur sinteticamente, le linee generali della legislazione in materia. È sufficiente rammentare che, già a partire da quella dei primi anni del secolo scorso, che aveva cercato di mettere ordine nella variegata disciplina accumulatasi nel corso dell'Ottocento, la normativa aveva preso in considerazione due fondamentali situazioni giuridiche risalenti a fenomeni economico sociali premoderni, propri di un'economia di sopravvivenza: quella degli usi civici in senso stretto e quella dei demani collettivi. In entrambi i casi si era in presenza di diritti di uso spettanti ad una collettività insediata su un territorio e ai suoi componenti (*cives*)<sup>2</sup>, rispettivamente incidenti su beni immobili di proprietà privata (in termini di *iura in re aliena*) ovvero su immobili considerati come appartenenti a quella stessa comunità (in termini

---

<sup>2</sup> Storicamente in termini di *ius pascendi*, *ius lignandi*, *ius glandendi*, *ius serendi*, *ius spigandi*, *ius boscandi*, *ius aquandi*, *ius piscandi*, etc.: così di recente Cass. 20 maggio 2020 n. 9280. *Ex multis*, si v. in giurisprudenza Cons. Stato, 6 marzo 2003, n. 1247, secondo cui «il vincolo di uso civico costituisce un diritto reale di natura civica (in quanto i componenti della collettività ne usufruiscono *uti cives*) volto ad assicurare una utilità alla collettività ed ai suoi componenti (...)».

di *iura in re propria*)<sup>3</sup>, con la gestione<sup>4</sup> affidata ai Comuni, quali semplici enti esponenziali di tale comunità, in alternativa, però alla presenza di specifiche associazioni costituite dalle comunità di riferimento<sup>5</sup>.

Nel primo caso, la legge storica del 1927, nel dettare disposizioni in ordine agli usi civici ricadenti su terreni privati, aveva fortemente privilegiato la possibilità che gli stessi fossero liquidati, liberando così i terreni privati dalla loro presenza indubbiamente limitativa delle scelte del proprietario in ordine alla destinazione economica dei terreni. Ciò poteva avvenire mediante il meccanismo dell'affrancazione, ossia della conversione in denaro degli usi civici oggetto della liquidazione, ovvero con quello dell'attribuzione in proprietà alla comunità, quali terre civiche, di una parte dei terreni del privato<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Non rileva, ai nostri fini, riprendere il dibattito circa l'effettiva rispondenza della lettura relativa ai demani collettivi accolta nella legge del 1927 all'originaria realtà storica, alla luce della tesi secondo la quale anche la ipotesi relativa ai demani collettivi rifletterebbe storicamente pur sempre solo la presenza di diritti collettivi di uso su terre non appartenenti alla medesima collettività, ossia di usi civici in senso stretto: sul punto, si rinvia alla letteratura citata nel nostro *I “beni collettivi” dal pre-moderno al post-moderno*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2018, p. 27 ss, in part. nt. 6 e 15.

<sup>4</sup> Sui criteri adottati dagli enti esponenziali in ordine alla utilizzazione da parte dei cives dei terreni, si v. la recente pronuncia di Tar Abruzzo 10 marzo 2022 n. 79, nonché Corte cost. 9 dicembre 2021, n. 228, su cui v. *infra*.

<sup>5</sup> L'art. 1, comma 4°, della recente legge n. 168 del 2017 ha ribadito le due diverse modalità di amministrazione e gestione dei patrimoni collettivi e dei diritti di uso civico delle comunità titolari, rispettivamente affidata ai “Domini Collettivi”, associazioni di diritto privato con piena autonomia statutaria (sulla base della precisa determinazione di cui all'art. 1, comma 2° della medesima legge) e l'altra, residuale, ai Comuni con amministrazione e bilancio separati e sempre con rispetto del vincolo di destinazione legale delle terre civiche, ove non esistano gli enti esponenziali delle comunità. Per una vicenda relativa alla disciplina da applicare in ordine alla nomina dei membri del comitato “Amministrazione Separata dei Beni di Uso Civico” si v. Cass. 23 aprile 2021, n. 10387.

<sup>6</sup> In ordine ai due criteri di liquidazione, si v. Corte cost. 7 marzo 1996, n. 83 secondo la quale: «Poiché l'affrancazione mediante imposizione di canone è un surrogato del modo di liquidazione previsto dall'art. 5 della legge del 1927 (rispetto al quale ha carattere di eccezione: arg. ex art. 12, 1° comma, del regolamento di esecuzione, approvato con r.d. 26 febbraio 1928, n. 332), il canone capitalizzato deve risultare pari al valore della quota del fondo che sarebbe spettata al comune se si fosse proceduto all'affrancazione mediante divisione, di guisa che pure nel caso dell'art. 7 della legge n. 1766 è rilevante quale coefficiente di calcolo il valore del fondo, come si argomenta a chiare lettere dall'art. 10, relativo all'affrancazione di terre di uso civico occupate». Nella specie, la Corte ha ritenuto in linea con la normativa storica la soluzione adottata a livello regionale secondo la quale nella fissazione del canone si deve tener conto del valore edilizio acquisito dal fondo medesimo. A suo dire «l'affrancazione libera in favore del proprietario di un terreno non più agricolo o boschivo o pascolivo, ma divenuto area fabbricabile, che non potrebbe essere sfruttato, secondo la nuova più lucrosa

Nel caso, viceversa, dei demani collettivi, la legislazione fondamentale del 1927, pur sempre in linea con l'obiettivo di procedere ad una contrazione circa la loro presenza, aveva adottato una diversa soluzione secondo la destinazione dei terreni medesimi. In particolare, previa la loro assegnazione a due distinte categorie<sup>7</sup>, per i terreni «convenientemente utilizzabili per la coltura agraria», la normativa aveva previsto, in vista della loro liquidazione, l'applicazione di un meccanismo fondato sulla loro quotizzazione e assegnazione a «titolo di enfiteusi» ai membri della comunità, con la possibilità per questi ultimi, secondo la disciplina propria della enfiteusi, di ottenerne l'affrancazione, grazie al pagamento del capitale di affranco, sì da conseguire la piena proprietà del medesimo fondo<sup>8</sup>. Di qui, l'ovvia conseguente liberatoria per l'originario assegnatario anche dall'obbligo di provvedere alle migliorie del fondo secondo la disciplina dell'enfiteusi e dello stesso piano di ripartizione delle terre previsto dall'art. 15 della legge del 1927.

Viceversa, per i terreni «convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente», la legislazione del 1927 aveva confermato, in linea di principio, la prosecuzione del godimento degli usi da parte dei membri della comunità di riferimento<sup>9</sup>, sulla base di una regolamentazione fissata dall'ente

---

destinazione, senza l'estinzione dei diritti di uso civico da cui è gravato: è giusto, perciò, che della sopravvenienza profitti proporzionalmente anche la popolazione titolare dei diritti estinti».

<sup>7</sup> L'assegnazione ad una delle due categorie ai sensi dell'art. 11 della legge del 1927 è di indubbio rilievo in quanto *ab origine* finalizzata a decidere il diverso assetto disciplinare dei terreni. Prima di tale assegnazione, il regime di inalienabilità dei terreni è da considerarsi radicale con la conseguente nullità assoluta di eventuali atti di alienazione: *ex multis* si v. Cass. 22 novembre 1990, n. 11265. Di qui, la natura costitutiva dell'assegnazione a categoria: è però fatta salva l'ipotesi di cui all'art. 37 del r.d. 28 febbraio 1928, n. 332, ossia il caso in cui l'assegnazione risulti da «elementi sicuri», oggettivi, che non richiedono una ponderazione dei diversi interessi di cui parla l'art. 14 della legge del 1927: al riguardo si v. Corte cost. 3 giugno 1992, n. 237. Sull'attuale rilevanza dell'assegnazione di cui parla la legge storica del 1927, si v. *infra* nel testo.

<sup>8</sup> Fino all'affrancazione da parte dell'assegnatario, permane il regime di inalienabilità e di indisponibilità degli stessi ai sensi dell'art. 21 della legge n. 1766 del 1927: *ex multis*, si v. Cass 21 giugno 2122, n. 19941.

<sup>9</sup> Nel caso in cui il terreno non risulti temporaneamente utilizzato dalla comunità, è possibile per l'ente gestore concederlo in uso ad un privato mediante contratto: ma questo ultimo è sottratto alla disciplina dettata per i contratti agrari: si v. al riguardo Cass. 12 giugno 2020, n. 11276, sulla scia di Cass. 10 marzo 1995, n. 2806, secondo cui: «La possibilità di consentire in favore dei privati, con atto di concessione o con contratto di affitto, il godimento individuale di un terreno demaniale di uso civico, temporaneamente non utilizzato dalla comunità, può avere solo carattere precario e temporaneo. Ne consegue che il rapporto resta sottratto alle speciali disposizioni vincolistiche dei



gestore: usi, anche qui, eterogenei (da quelli di pascolo a quelli di raccogliere legna, prodotti del sottobosco etc.)<sup>10</sup>.

Sino alla legge n. 168 del 2017, la disciplina in materia è rimasta quella adottata nei primi decenni del Novecento, con la sola novità costituita dalla diversa articolazione delle competenze in materia a causa dell’istituzione delle Regioni negli anni settanta del secolo scorso. In particolare, a seguito di tale innovazione istituzionale, le funzioni amministrative legate alla disciplina degli usi civici sono state conferite alla competenza delle Regioni a statuto ordinario e delle Province autonome, ferma restando quella statale relativa alla disciplina legislativa, riconducibile alla materia “ordinamento civile” di cui all’art. 117, comma 1°, lett. l), dopo la riforma del titolo V intervenuta con la legge n. 1 del 2001.

Solo nel 2017 la legge n. 168 ha apportato alcune significative novità alla normativa statale, sulla scorta peraltro di una linea interpretativa fattasi strada nella giurisprudenza costituzionale, alla luce della progressiva prevalente rilevanza ambientale riconosciuta alle terre soggette ad usi civici, a partire dalla legge c.d. Galasso del 1985. Quest’ultima, infatti, nel sottoporre a vincolo paesaggistico tutte le terre soggette ad usi civici, aveva già segnalato il tendenziale progressivo ridimensionarsi, se non esaurirsi, delle originarie esclusive esigenze economico-sociali relative ai diversi usi civici che, storicamente, avevano rappresentato un effettivo strumento per soddisfare bisogni anche vitali delle comunità di riferimento, a favore di quelle ambientali e ricreative, peraltro assicurate dalle modalità “conservative” proprie degli usi civici circa l’utilizzo dei terreni (in termini di risorse naturali) nonché l’assenza di obiettivi speculativi<sup>11</sup> da perseguire.

---

rapporti agrari, poiché altrimenti resterebbe preclusa all’Amministrazione la possibilità di condizionarne la continuazione e la rinnovazione alla compatibilità in concreto con la destinazione ad uso civico del terreno», ferma restando l’osservanza della disciplina sull’affitto di fondo rustico (in questi termini si v. Cons. Stato, 16 giugno 2022, n. 4937). Sulla necessità di distinguere secondo che l’attribuzione del godimento temporaneo del terreno sia intervenuto prima dell’assegnazione del terreno a categoria si v. Cass. 12 maggio 1999, n. 4694, e, di recente, Cass. 21 ottobre 2021, n. 29344.

<sup>10</sup> Per alcune recenti controversie in ordine al regolamento riguardante l’utilizzazione dei pascoli civici, si v. TAR Abruzzo 10 marzo 2022, n. 79 e TAR Piemonte, Sez. II, 20 settembre 2022, n. 741. Quanto, alla competenza legislativa statale in ordine alla disciplina del diritto di godimento spettante ai *cives*, sulla base dell’art. 117, 2° comma, lett. l), Cost., si v. la sentenza della Corte costituzionale 6 ottobre 2021 n. 228 in *Foro it.* 2022, I, p. 16, con commento di JANNARELLI, *La costituzionalizzazione (debole) dei “domini collettivi” dopo la l. n. 168 del 2017: breve nota a Corte cost. 228/21*.

<sup>11</sup> Infatti, con riferimento al contenuto degli usi spettanti ai singoli *cives* sui terre-

Invero, come è stato efficacemente rilevato in giurisprudenza<sup>12</sup>, la soggezione generalizzata a vincolo paesaggistico di tutti i terreni soggetti ad usi civici (vincolo attualmente conservato, secondo la legge n. 168 del 2017, anche nel caso in cui tali usi siano stati liquidati<sup>13</sup>), trova la sua *ratio* «in virtù di questa caratteristica storica che li contraddistingue – retaggio e testimonianza attuale di un'epoca passata –, nel fatto che essi rivestono una particolare importanza nella formazione del bene ambientale, inteso questo non solo nei suoi aspetti estetici e di salubrità ma quale naturale palinsesto materiale – rappresentativo anche delle stratificazioni socio-culturali che in un determinato ambiente territoriale si sono succedute nel tempo ed hanno lasciato una significativa traccia di sé nella *Bildungsumwelt* – che ne giustifica una specifica e rafforzata tutela da parte dell'ordinamento».

La parabola ora richiamata è ben sinteticamente illustrata dalla recente sentenza della Corte costituzionale del 6 ottobre 2021 n. 228 in cui si legge che «la disciplina contenuta nella legge n. 168 del 2017, pur senza abrogare la precedente normativa, risulta orientata alla prevalente esigenza di salvaguardare le numerose forme, molteplici e diverse nelle varie aree territoriali, in cui si realizzano modalità di godimento congiunto e riservato di un bene fondiario da parte dei membri di una comunità, sul presupposto che esse sono funzionali non soltanto alla realizzazione di un interesse privato dei partecipanti, ma anche di interessi superindividuali di carattere generale, connessi con la salvaguardia dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico e culturale del Paese»<sup>14</sup>.

---

ni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente di cui parla l'art. 11 della legge n. 1766 del 1927, il successivo art. 12 richiama espressamente la disposizione codicistica (oggi l'attuale art. 1921) che fa riferimento al solo soddisfacimento dei bisogni suoi e della sua famiglia; a sua volta l'art. 45 del r.d. n. 332 del 1928 dispone altresì che il regolamento relativo agli usi civici da attuarsi a cura del Comune o dell'associazione deve tenere conto degli «usi riconosciuti, del numero degli utenti in rapporto alle utilità che i pascoli e boschi possano rendere *senza un eccessivo sfruttamento*».

<sup>12</sup> Si v. Cass. pen. 17 luglio 2018, n. 32925.

<sup>13</sup> In particolare l'art. 3, comma 6°, della legge 20 novembre 2017, n. 168, ha stabilito che: «Con l'imposizione del vincolo paesaggistico sulle zone gravate da usi civici di cui all'art. 142, comma 1°, lett. *b*, del codice dei beni culturali e del paesaggio (...), l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. Tale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici». Sull'applicazione di questa disposizione ai procedimenti di affrancazione degli usi civici ricadenti su terreni privati *in itinere* al momento della entrata in vigore della nuova legge, si v. TAR Lazio 25 luglio 2022, n. 10541. Sulla disposizione si v. *infra* nel testo.

<sup>14</sup> Come si legge nel corpo della medesima pronuncia, la difesa statale, nell'avanzare il ricorso, aveva sottolineato, preliminarmente, che «la materia dei 'domini collettivi'

3. È bene inoltre rammentare che, nell'affidare sul piano giurisdizionale, l'accertamento<sup>15</sup> e la tutela degli usi civici in capo a specifici soggetti istituzionali, ossia ai Commissari agli usi civici<sup>16</sup>, la normativa storica aveva non solo disposto, in linea generale, l'inalienabilità, inespropriabilità, e l'imprescrittibilità degli usi civici, ma, con specifico riferimento ai demani collettivi, da un lato aveva preso in considerazione il prevedibile conflitto tra gli eventuali possessori di fatto di terre civiche e le legittime rivendicazioni delle comunità di riferimento di tali terre, dall'altro aveva introdotto opportune soluzioni, modificative degli assetti normativi dei terreni, da adottarsi in relazioni al possibile mutare delle obiettive situazioni ambientali presenti nei terreni ricadenti nei demani collettivi.

Quanto alla prima circostanza, la normativa aveva previsto l'istituto della legittimazione mediante il quale il soggetto privato, chiamato a restituire terre civiche da lui occupate, può chiedere un provvedimento concessorio, la c.d. legittimazione<sup>17</sup>, sempre che l'occupazione duri da almeno dieci anni e che tale

---

ha una molteplice dimensione (personalista, pluralista, comune, solidarista, collettiva, civica, cooperativa, territoriale, frazionale, sussidiaria, storica, giuridica, politica, sociale, comparata, urbanistica, turistica, forestale, archeologica, etnologica, antropologica, culturale) (...)».

<sup>15</sup> Al riguardo, secondo giurisprudenza consolidata (si v. da ultima Cass. 9 settembre 2021, n. 24390) «l'art. 2 della legge 16 giugno 1927 n. 1766 va interpretato in relazione al principio *ubi feuda ibi demania*, nel senso che, se si tratta di usi esercitati anche posteriormente al 1800, la prova della loro esistenza, natura ed estensione può essere data con qualsiasi mezzo di prova. Qualora, invece, si tratti di usi civici, il cui esercizio sia cessato anteriormente al 1800, la prova dell'esistenza, natura ed estensione deve esser data esclusivamente con documenti, con la conseguenza che, se si assuma che quegli usi vadano su terre *ex* feudali, va data con documenti la prova della natura feudale di esse e dell'esistenza di un feudo abitato e, una volta che questa sia stata fornita, ne discende direttamente, sulla base del principio *ubi feuda ibi demania*, l'esistenza senza bisogno di ulteriore prova, degli usi originari, cioè degli usi necessari, secondo i bisogni della popolazione e la natura delle terre costituenti il giuridico attributo della feudalità di un determinato territorio abitato».

<sup>16</sup> Attualmente la giurisdizione del Commissario agli usi civici riguarda solo le questioni attinenti alla c.d. *qualitas soli*, in particolare in ordine all'accertamento relativo alla esistenza, natura, ed estensione degli usi civici, alla loro valutazione e liquidazione, ovvero dell'appartenenza dei terreni al demanio collettivo: *ex multis* si v. Cass. 16 giugno 2022, n. 19346, ord. Cass. 10 febbraio 2022, n. 4298 e Cass. 20 maggio 2020, n. 9280. In particolare, la giurisprudenza (si v. tra le più recenti decisioni Cons. Stato, 29 dicembre 2020, n. 8474) ha escluso che spetti alla giurisdizione dei commissari per gli usi civici la procedura esecutiva delle loro decisioni. Nel caso in cui abbia ad oggetto la condanna di una pubblica amministrazione a un *facere* specifico, essa rientra nella competenza della giustizia amministrativa e deve seguire le forme dell'azione per l'ottemperanza di cui all'art. 112 cod. proc. amm.

<sup>17</sup> Sulla natura amministrativa e non giurisdizionale del provvedimento di legiti-

soggetto dimostri di aver «apportato sostanziali e permanenti migliorie»<sup>18</sup> alle terre da lui «usurpate» e sempre che non si venga a determinare un'interruzione nella continuità del demanio<sup>19</sup>.

Tale provvedimento è stato considerato eccezionale, in quanto, come si è efficacemente affermato in giurisprudenza, «costituisce una sorta di espropriazione di beni pubblici per interesse privato (a scapito dell'interesse pubblico), per di più compiuta a favore di chi abbia illegittimamente occupato terre del demanio civico, che si giustifica, tuttavia, con l'esigenza di temperare il principio dell'inalienabilità e imprescrittibilità dei terreni demaniali, la cui rigorosa applicazione, in determinati casi, produrrebbe conseguenze inique, nonché con l'esigenza di incentivare comunque l'utilizzo agrario delle terre»<sup>20</sup>.

Si tratta in ogni caso di un provvedimento concessorio<sup>21</sup>, soggetto ad una adeguata istruttoria<sup>22</sup> di competenza delle Regioni, in particolare ad una valutazione discrezionale sempre che siano presenti le condizioni fissate dalla legge. Esso comporta, come ha ribadito un costante indirizzo giurisprudenziale, il ve-

---

timazione, come tale sottratto alla competenza del Commissario agli usi civici, si v. *ex multis* Corte cost. 28 febbraio 2007, n. 39. Secondo la giurisprudenza, il provvedimento di legittimazione esigerebbe l'avvenuta assegnazione a categoria del terreno ai sensi dell'art. 11 della legge del 1927, n. 1766: si v. Cons. Stato 17 maggio 2022, n. 3906.

<sup>18</sup> Così, l'art. 9 della legge 16 giugno 1927, n. 1766. In giurisprudenza si è precisato doversi trattare di miglioramenti in linea con la peculiare destinazione dei terreni: a tale riguardo, e sempre a titolo esemplificativo, l'art. 19, 1° comma, della legge sugli usi civici della Regione Calabria parla espressamente di «sostanziali e permanenti miglioramenti di tipo agricolo e/o forestale, ambientale o volti alla sistemazione idrogeologica».

<sup>19</sup> *Ex multis*, si v. Cons. Stato 25 settembre 2007, n. 4962, anche se, erroneamente, richiama in motivazione la disciplina relativa al mutamento di destinazione.

<sup>20</sup> Così TAR Abruzzo 3 luglio 2014, n. 580. In questa ottica si spiega altresì che, anche dopo l'attribuzione alle Regione delle funzioni amministrative in materia di usi civici, solo per il provvedimento di legittimazione di cui all'art. 9 della legge del 1927 si richiede l'intervento dello Stato, attualmente con decreto finale di approvazione del Ministro di grazia e giustizia, sulla base dell'art. 5 della legge 4 dicembre 1993, n. 491, in luogo del Ministero dell'agricoltura, laddove in precedenza doveva intervenire un decreto del Presidente della Repubblica *ex art.* 66 del dpr 24 luglio 1977, n. 616.

<sup>21</sup> Sul ricorso al commissario *ad acta* in caso di mancata risposta della regione alla richiesta di autorizzazione della legittimazione, si v. TAR Abruzzo, 16 giugno 2022, n. 254 e 27 ottobre 2017, n. 452. In alcune disposizioni regionali si prevede anche una legittimazione semplificata in presenza di particolari circostanze (terreni edificati etc.), per cui la relativa istanza inviata al Comune si intende accolta in caso di mancato rigetto nel termine di centoventi giorni dalla presentazione: così l'art. 27 della legge reg. Calabria 21 agosto 2007, n. 18. La contestazione dei provvedimenti (di autorizzazione o di negazione) della legittimazione rientrano nella giurisdizione amministrativa: da ultima si v. Cons. giust. amm. Reg. Sic. 19 gennaio 2022, n. 99.

<sup>22</sup> Si v. al riguardo, Cons. Stato 17 maggio 2122, n. 3906.

nir meno dell'appartenenza del terreno al demanio collettivo e la sua trasformazione in semplice allodio, ossia in proprietà secondo il diritto comune privato. Il provvedimento di legittimazione ha pur sempre previsto l'imposizione a carico del beneficiario del pagamento al Comune, ente esponenziale di dette terre civiche, di un «canone di natura enfiteutica», sulla base di un capitale corrispondente «al valore del fondo stesso, diminuito di quello delle migliorie, aumentato di almeno 10 annualità di interessi», e soggetto ad eventuale affrancazione da parte dello stesso privato<sup>23</sup>. Per cui, ferma restando la verifica in ordine alla presenza delle condizioni sopra richiamate, «l'autorità competente, nell'emettere il relativo provvedimento, deve sì comparare i vantaggi connessi alla possibile fruizione collettiva del bene con la pretesa individuale, partendo ciò nondimeno dal presupposto che la sanatoria, implicando una traslazione dal pubblico al privato, rappresenta comunque un'eccezione. Dunque il reintegro della P.A. nel fondo illegittimamente appreso è, o dovrebbe rappresentare, la regola nelle determinazioni che lo riguardano»<sup>24</sup>.

Orbene, a proposito dell'istituto della legittimazione ha continuato a persistere una diversità di vedute in ordine ai suoi effetti: essa ha coinvolto, con altalenanti esiti ermeneutici, sia la corte di cassazione e i tribunali amministrativi, sia la stessa Corte costituzionale con diversità di non poco rilievo circa l'applicazione della disciplina.

Nella legislazione storica del 1927, la legittimazione delle occupazioni di fatto di terre civiche risulta nettamente distinta dalle ipotesi in cui le terre civiche coltivabili fossero state acquisite dalla comunità di riferimento ed assegnate, mediante quotizzazione, a diversi assegnatari, previa la stipula di un

---

<sup>23</sup> In tutti i casi di affrancazione, relativi tanto ai terreni quotizzati ed assegnati in enfiteusi quanto a quelli oggetto di un provvedimento di legittimazione, l'art. 24 della legge del 1927 dispone che il capitale di affrancazione va investito in titoli del debito pubblico intestati al Comune, alla frazione od alla associazione, con vincolo a favore, attualmente, del Ministero delle politiche agricole in modo che sia «destinato, in caso di bisogno, ad opere permanenti di interesse generale della popolazione». Sulla giurisdizione amministrativa in ordine alle controversie relative alle decisioni amministrative aventi ad oggetto la fissazione del capitale di affrancazione ovvero la revisione di tale determinazione, adottata in autotutela da parte del Comune, si v. l'importante sentenza di Cass. S.U. 15 gennaio 2021, n. 617, richiamata dalla più recente sentenza 10 febbraio 2022 n. 4298 la quale, a sua volta, ha chiarito che deve riconoscersi la giurisdizione civile nel caso in cui, avendo l'Autorità amministrativa ridotto i canoni di legittimazione e di affrancazione, il soggetto privato si limiti a chiedere la «quantificazione dell'importo effettivamente dovuto con la eventuale restituzione di quanto versato in eccesso rispetto a quanto effettivamente dovuto».

<sup>24</sup> Così, secondo un consolidato indirizzo, Cons. Stato, Sez. VII, 17 maggio 2022, n. 3906.

contratto di enfiteusi. In questo secondo caso, in costanza di assegnazione, i terreni restavano pur sempre nella titolarità della collettività, salva la possibilità per l'assegnatario-enfiteuta di esercitarne l'affrancazione, una volta accertata l'avvenuta esecuzione delle migliorie<sup>25</sup>. In questo caso si applica la disciplina del contratto di enfiteusi, con l'obbligo per l'assegnatario di provvedere alle migliorie del fondo e al pagamento del canone, pena la possibilità per l'ente concedente di avvalersi della devoluzione e, dunque, della possibilità di procedere ad una nuova assegnazione del terreno civico, una volta recuperato<sup>26</sup>.

Nel caso, viceversa, della legittimazione, si era in presenza, di norma<sup>27</sup>, di un provvedimento concessorio che prescinde dalle quotizzazioni e che può essere disposto a favore del soggetto in possesso del bene civico<sup>28</sup>, purché fondamentalmente vi abbia già apportato nel tempo significative migliorie.

Ebbene, a proposito degli effetti del provvedimento di legittimazione, esiste l'unanime convinzione secondo la quale con esso il terreno perda immediatamente la sua *qualitas soli* di terra civica, per ricadere nell'ambito disciplinare della proprietà privata.

Una significativa divergenza interpretativa è persistita, però, a proposito della configurazione relativa alla posizione acquisita dal privato sul terreno a seguito del provvedimento di legittimazione. In effetti, la lettera della disciplina storica era oltremodo parca, in quanto si limitava ad affermare che il provvedi-

---

<sup>25</sup> Si v. l'art. 21 della legge n. 1766 del 1927.

<sup>26</sup> Così l'art. 19 della legge n. 1766 del 1927.

<sup>27</sup> A ben vedere, infatti, non mancano casi nella legislazione regionale in cui si prevede una legittimazione *ex lege*. Si v., ad es., l'art. 54 della legge reg. Puglia 4 agosto 2004, n. 14, che intervenendo sulla disciplina in materia di usi civici di cui alla legge reg. 28 gennaio 1998, n. 7 così dispone: «1. Sono legittimate, ai sensi del disposto della legge fondamentale (...) fatto salvo l'aggiornamento dei dati e dei canoni all'attualità, tutte le terre di ciascun comune della regione Puglia proposte per la legittimazione e riportate negli stati occupatori o elenchi redatti dagli istruttori-periti demaniali per i quali il Commissario per la liquidazione degli usi civici dispose il deposito degli elaborati presso le Segreterie comunali e la loro pubblicazione all'Albo pretorio dei rispettivi Comuni ai sensi dell'art. 15 del r.d. 332/1928.// 2. Sono altresì legittimate tutte le terre proposte per la legittimazione negli stati occupatori o elenchi redatti dagli istruttori-periti demaniali, riportate nell'inventario regionale dei beni di uso civico dei singoli Comuni, ad avvenuto deposito degli elaborati d'inventario regionale presso le Segreterie comunali pubblicazione all'Albo pretorio dei rispettivi Comuni». Sulla non retroattività di questa disposizione si v. Cons. Stato 6 marzo 2017, n. 1016.

<sup>28</sup> In ordine alla necessità che al momento della richiesta di legittimazione il privato sia nel possesso del terreno, quale occupatore di fatto, si v. la recente pronuncia di Cons. Stato 28 settembre 2020 n. 5635, a proposito di una singolare ipotesi in cui tale soggetto, già affittuario del fondo e condannato al rilascio per avvenuta scadenza del rapporto, aveva perso la disponibilità del terreno dopo la presentazione dell'istanza di legittimazione.

mento di legittimazione impone al privato beneficiario il pagamento al Comune di “un canone di natura enfiteutica” nonché a prescrivere che i relativi canoni devono essere destinati da parte del Comune a favore della collettività.

Al riguardo, a lungo si è ripresentata tralaticciamente in giurisprudenza, con l’avallo di parte della dottrina, la tesi secondo la quale il privato sarebbe investito di un imprecisato singolare diritto reale pur sempre *in re aliena*, sul presupposto che, per effetto del provvedimento di legittimazione, il terreno, ormai diventato allodiale, sarebbe passato dalla titolarità della comunità, quale terra civica, a quella privata del Comune, entrando a far parte del patrimonio di quest’ultimo: patrimonio che, come è noto, è pur sempre diverso e distinto da quello relativo al dominio collettivo di cui il Comune è semplice gestore. In altre parole, secondo questo indirizzo, il privato beneficiario della legittimazione acquisirebbe la piena proprietà dei terreni solo a seguito dell’affrancazione dei canoni dovuti<sup>29</sup> al Comune. Si è continuato così a restare nel vago in ordine alla precisa qualificazione della posizione giuridica acquisita dal privato prima dell’affrancazione, ma non sono mancate decisioni, ovvero anche disposizioni adottate a livello regionale<sup>30</sup>, in cui non si è esitato, senza motivazione alcuna, a parlare apertamente di enfiteusi, e di canone enfiteutico, a dispetto della lettera della norma<sup>31</sup>. In tal modo, si è trascurato del tutto anche la circostanza, di sicuro rilievo, per la quale, a seguito della legittimazione, il privato non è certo tenuto contrattualmente a porre in essere migliorie, ossia a eseguire quella obbligazione che è qualificante sul piano causale a proposito del rapporto di enfiteusi, laddove, peraltro, nel caso della legittimazione, l’esecuzione spontanea delle migliorie da parte del privato precede il provvedimento concessorio e ne giustifica, sia pure in parte, l’adozione. Non meno significativo, d’altro canto, è che nel caso della legittimazione, l’affrancazione dei canoni può intervenire all’atto stesso della legittimazione<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> In questi termini, si v. la recente decisione del Cons. Stato, 15 luglio 2022 n. 6070 e di Cass. 15 gennaio 2021 n. 617, ivi ampi riferimenti ai precedenti giurisprudenziali.

<sup>30</sup> In particolare, si v. ad es. gli artt. 19 e 20 della legge reg. Calabria 21 agosto 2007 n. 18 secondo i quali la legittimazione determina il sorgere di un vero e proprio rapporto enfiteutico, soggetto alla disciplina codicistica e alle leggi speciali in quanto compatibili, ivi compresa la possibilità da parte del Comune di avvalersi della devoluzione. Di opposto avviso l’art. 3, 3° comma, della legge reg. Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25, che considera, viceversa, già avvenuto con il provvedimento di legittimazione il passaggio della proprietà al privato.

<sup>31</sup> Si v. a titolo esemplificativo, Cons. Stato 15 luglio 2022 n. 6070 e TAR Palermo 21 febbraio 2018, n. 437.

<sup>32</sup> Così l’art. 33 del r.d. 26 febbraio 1928, n. 332.

Un diverso indirizzo, cui continua ad aderire chi scrive<sup>33</sup>, ha ritenuto innanzitutto privo di alcun senso che il venir meno dell'appartenenza alle terre civiche del terreno oggetto del provvedimento di legittimazione dovesse passare attraverso l'attribuzione della sua proprietà (allodiale) al Comune, ossia entrare a far parte del patrimonio privato di quest'ultimo. Si è sostenuto, viceversa, che, con il provvedimento di legittimazione, il privato acquista, in via del tutto eccezionale, la piena proprietà del terreno<sup>34</sup> per quanto gravata pur sempre da un "peso" consistente nel pagamento di un «canone di natura enfiteutica» al Comune, quale ente esponenziale della collettività originaria titolare del terreno: canone, qualificato dalla legge «di natura enfiteutica» proprio al fine di ammettere la possibilità di affrancazione<sup>35</sup>, anche immediata, e che, come tale – si è osservato di recente<sup>36</sup> – «non ha nulla a che vedere con il canone enfiteutico, ma

---

<sup>33</sup> Si v. JANNARELLI, *La prelazione agraria e le terre civiche oggetto di provvedimento di legittimazione*, in *Riv. dir. agr.* I, p. 175 ss.

<sup>34</sup> In questi termini, Cass. S.U. 7 febbraio 1991 n. 1275 secondo la quale la legittimazione «attribuisce all'occupatore la piena proprietà della terra, con il peso del canone enfiteutico, trasformando il demanio in allodio»; Cass. 23 giugno 1993 n. 6940 secondo la quale il provvedimento di legittimazione «costituisce titolo legittimo di proprietà (e di possesso)».

<sup>35</sup> A conforto della soluzione indicata nel testo, va ricordato che nella legge fondamentale del 1927 l'espressione "canone di natura enfiteutica" ricorre anche a proposito degli usi civici ricadenti su terreni privati la cui liquidazione non sia possibile mediante l'assegnazione alle terre civiche di una parte del terreno. In particolare, l'art. 7 della legge del 1927 dispone che «saranno esenti dalla divisione e gravati di un annuo canone di natura enfiteutica a favore del Comune, in misura corrispondente al valore dei diritti, da stabilirsi con perizia, i terreni che abbiano ricevuto dal proprietario sostanziali e permanenti migliorie (...)». In questo caso, non vi sono dubbi sul fatto che il soggetto tenuto al pagamento del «canone di natura enfiteutica» sia il proprietario stesso del terreno. Per non parlare, inoltre, della altra ipotesi di affrancazione invertita sempre *ex art. 7, 2° comma della legge n. 1766 per le sole Province ex pontificie* (al riguardo si v. Cass. 30 gennaio 2019, n. 2704 e più di recente Cass. 21 giugno 2022, n. 19941).

In questa prospettiva, mette conto segnalarlo, si spiega ma non si giustifica l'ambiguo utilizzo che si registra nella prassi e nella giurisprudenza del termine "livello". Infatti, nel suo utilizzo indiscriminato si finisce con il confondere il caso in cui si sia in presenza di un vero e proprio rapporto di enfiteusi in senso stretto, ossia in cui l'enfiteuta deve pagare un canone nei confronti del nudo proprietario concedente, da quello in cui è il proprietario privato del fondo ad essere soltanto gravato dal pagamento di un canone periodico nei confronti di un altro soggetto, in genere di un Comune ovvero di un ente ecclesiastico, in origine proprietario dei terreni. Analogamente, pur a fronte dell'utilizzo del medesimo termine, è del tutto evidente che il termine affrancazione, a sua volta, indica il verificarsi di effetti diversi, secondo che porti all'acquisto della proprietà piena come avviene proprio nel rapporto enfiteutico, ovvero comporti più semplicemente l'eliminazione a favore del già proprietario del bene di vari pesi economici che gravano sulla sua proprietà.

<sup>36</sup> Così, Cons. Stato 26 novembre 2015, n. 5373



sol perché il rapporto non ha natura enfiteutica, con la conseguenza che non vi è di regola l'obbligo di migliorare il fondo, né la possibilità di devoluzione». In altre parole, secondo questo indirizzo accolto da una parte della giurisprudenza e non sempre colto in tutte le sue conseguenze operative, il provvedimento di «legittimazione determina il sorgere a favore degli occupanti di un diritto soggettivo di natura privatistica, mentre i terreni perdono la natura di beni demaniali ed i diritti di uso civico decadono al rango di diritti affievoliti»<sup>37</sup>.

In senso conforme e in maniera chiara, si è espressa l'Agenzia del territorio con una risoluzione n. 64/e del 20 giugno 2014, peraltro in linea con la circolare n. 2 del 2004. Infatti, nel rispondere adesivamente alla tesi sostenuta da un Comune secondo la quale l'affrancazione seguita al provvedimento di legittimazione non implicherebbe effetti traslativi di beni immobili, si è precisato che «il legittimario è già titolare del diritto di proprietà per effetto della legittimazione e, pertanto, con l'affrancazione si verifica soltanto una sorta di effetto espansivo del diritto preesistente. Infatti, il diritto di proprietà, che già esiste in capo al legittimario, viene soltanto liberato dall'obbligo di corresponsione del canone annuo, imposto con il provvedimento di legittimazione». A sua volta, nella circolare n. 2 del 2004 si era anche precisato che, nel caso della provvedimento di legittimazione, «l'affrancazione in parola può essere assimilata, quanto agli effetti, alla devoluzione del fondo enfiteutico (art. 972 cod. civ.) attraverso cui il concedente, come è noto, non acquista un nuovo diritto, ma espande solamente il diritto di proprietà di cui è già titolare»<sup>38</sup>.

4. Quanto, poi, alle disposizioni proprie della legislazione storica contenenti soluzioni modificative degli assetti delle terre civiche da adottarsi in relazione all'eventuale mutare delle situazioni ambientali relative a terreni in esse ricadenti, va osservato che la prospettiva più recente volta a orientare la gestione delle terre civiche in linea con il perseguimento di obiettivi ambientalistici si è scontrata, negli ultimi decenni, con la crescente opzione da parte dei

---

<sup>37</sup> Così 8 novembre 1983, n. 6589. In senso conforme si v. anche Cass. 8 aprile 2013, n. 8506 per la quale «il legittimario è già titolare di un diritto reale assimilabile al diritto di proprietà per effetto della legittimazione; può sostenersi che l'affrancazione determini solo un effetto espansivo del diritto preesistente e l'unico effetto dell'affrancazione è la liberazione del legittimario dall'obbligo di corresponsione del canone annuo».

<sup>38</sup> Sul piano privatistico, come ribadito nella risoluzione richiamata, la corretta individuazione in ordine agli effetti della legittimazione implica che il provvedimento di legittimazione, in quanto titolo dell'acquisto, è soggetto a trascrizione, laddove quello successivo, relativo all'affrancazione, richiederebbe la sola annotazione. A proposito della circolare della Agenzia del territorio n. 2/2004 si v. Cons. Stato 24 luglio 2017, n. 3658.

Comuni, quali enti esponenziali dei demani collettivi, di considerare le terre civiche affidate alla loro gestione come un patrimonio immobiliare di riserva a loro disposizione: patrimonio da utilizzare anche per finalità sensibilmente distanti, se non addirittura contrastanti con gli obiettivi fissati nella legislazione nazionale. Di qui lo sviluppo di una significativa prassi, ispirata anche da iniziative legislative regionali, tendente a curvare, se non a violare chiaramente, le stesse “valvole di chiusura” che la legislazione del primo Novecento aveva previsto al fine di gestire i possibili mutamenti della situazione effettuale delle terre civiche e della relativa realtà socio-economica in cui esse si collocano. Prassi che, per la verità, con l’affermarsi di una maggiore attenzione collettiva per la tutela ambientale, ha, a sua volta, alimentato l’opposto orientamento incline a privilegiare una lettura costituzionalmente orientata della disciplina degli usi civici, favorevole ad esaltarne le funzioni ambientaliste e che ha portato all’adozione della legge n. 168 del 2017.

Ciò detto, l’area della disciplina regionale accumulatasi nel corso degli ultimi decenni da una parte attende ancora di essere “bonificata” dalle numerose devianze dalla disciplina nazionale, vecchia e nuova, dall’altra non ha mancato di adottare soluzioni normative tendenti a vanificare le linee di indirizzo che si stavano consolidando nella legislazione nazionale e che oggi esigono un raccordo non più solo con la disciplina storica del 1927 ma anche, e soprattutto, con la legge n. 168 del 2017. Significativo, al riguardo, quanto si legge nella decisione della Corte costituzionale del 24 aprile 2020 n. 71 (est. Carosi), successiva all’entrata in vigore della legge n. 168 del 2017, secondo la quale: «Questa Corte non ignora il fenomeno dei reiterati interventi legislativi regionali (*ex plurimis*, sentenze nn. 178 e 113 del 2018; n. 103 del 2017 e n. 210 del 2014) – analoghi a quello oggetto del presente giudizio – in violazione dei principi costituzionali applicabili alla materia degli usi civici. Non di rado tali tentativi appaiono più o meno esplicitamente finalizzati a sistemare situazioni patrimoniali indefinite da lungo tempo, sfociando in un’indebita invasione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile. Peraltro assumono dimensioni palesemente sproporzionate anche quando riguardano la “regolarizzazione” di situazioni sostanzialmente marginali. Questo reiterarsi di tentativi di invasione della competenza legislativa statale finisce per coinvolgere in un defatigante contenzioso lo Stato, le Regioni, gli Enti locali, le Comunità territoriali e i giudici di merito. Dette prassi legislative appaiono peraltro sproporzionate e contraddittorie, perché le esigenze a esse sottese trovano già risposta in procedimenti amministrativi di competenza regionale che si muovono nel perimetro delle deroghe ai principi generali di indisponibilità e inalienabilità, come fissato dalla legge n. 1766 del 1927 e dal relativo regolamento di attuazione (r.d. n. 332 del 1928)».

Non deve sorprendere, dunque, che continua tuttora ad emergere a livello della Corte costituzionale un significativo flusso di vertenze, peraltro destinata ad accentuarsi dopo l'entrata in vigore della legge n. 168 del 2017, avente ad oggetto la disinvolta legislazione regionale indirizzata, in particolare negli ultimi decenni, a favorire forme improprie di “sdemanializzazione” delle terre civiche, ossia della loro sottrazione al regime presente nel quadro normativo nazionale, a partire dalla disciplina storica del 1927.

5. Al fine di illustrare questa ultima affermazione, si rivela necessario analizzare più da vicino la disciplina contenuta nella legislazione fondamentale del 1927 e 1928, salvo poi approfondire nell'ultima parte della presente indagine più da vicino i mutamenti intervenuti con la recente legge n. 168 del 2017.

In particolare, la disciplina “storica” del 1927 ha previsto espressamente due sole ipotesi eccezionali rispetto alla semplice gestione delle terre civiche, alla luce della loro originaria destinazione boschiva e forestale: la prima, riguardante la possibilità di procedere ad un semplice mutamento di destinazione delle terre; la seconda, ancor di più rara applicazione, riguardante la loro completa dismissione, mediante alienazione<sup>39</sup>.

Per quanto riguarda il mutamento di destinazione, l'art. 12 della legge del 1927 si è limitato a stabilire che i Comuni e le Associazioni non possono procedere al mutamento di destinazione delle terre civiche utilizzabili come bosco o come pascolo permanente senza l'autorizzazione dell'Autorità amministrativa competente<sup>40</sup>, oggi da identificarsi con la Regione<sup>41</sup> in cui ricadono i terreni e che ha sostituito il Ministero dell'agricoltura. A sua volta, secondo l'art. 41

---

<sup>39</sup> Invero, fuori dalle ipotesi eccezionali, come proceduralmente disciplinate dalla legge storica nazionale e dalle puntualizzazioni normative adottate dalle singole Regioni, la tutela del diritto spettante alla collettività di riferimento dei demani collettivi implica che sono da considerarsi fuori legge tutte le situazioni di fatto che pregiudicano la fruizione del beneficio da parte della collettività. In particolare, con riferimento all'ipotesi di realizzazioni di immobili ad uso privato su terreni del demanio civico, si è più volte ribadito in giurisprudenza che esiste una “oggettiva incompatibilità tra l'impiego esclusivo dell'area occupata da manufatti e l'esistenza di determinati usi civici sull'area stessa (così Cass. 9 maggio 2017, n. 11279); sicché le costruzioni poste in essere su tali terreni, a prescindere dalla sussistenza di un provvedimento edilizio, sono “abusivi per antonomasia”, con la conseguente nullità dei relativi atti di alienazione e piena assoggettabilità al regime della demolizione: così da ultimo TAR Trentino-Alto Adige 26 novembre 2021, n. 187.

<sup>40</sup> Nel senso che la disposizione non si applichi ai terreni di categoria *b*) ossia coltivabili *ex art.* 11 della legge del 1927, si v. Cons. Stato 21 maggio 2019, n. 3251.

<sup>41</sup> In alcune leggi regionali, il potere di autorizzazione è stato delegato dalle Regioni ai Comuni.

del decreto di attuazione n. 332 del 1928, i Comuni e le Associazioni agrarie<sup>42</sup> potranno chiedere all'autorità amministrative (oggi la Regione), competente a fornire la relativa autorizzazione, «che a tutte o parte delle terre sia data una diversa destinazione, quando essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti, quali la istituzione di campi sperimentali, vivai e simili. In tal caso, il decreto di autorizzazione conterrà la clausola del ritorno delle terre, in quanto possibile, all'antica destinazione quando venisse a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione era stata accordata». La norma regolamentare continua e precisa che «qualora non sia possibile ridare a queste terre l'antica destinazione», la stessa Autorità amministrativa «potrà stabilire la nuova destinazione delle terre medesime».

Prima di esaminare l'ipotesi riguardante il mutamento della destinazione agro-forestale delle terre civiche, ossia quelle classificate nella categoria *a*) di cui all'art. 11 della legge n. 1766 del 1927, mette conto segnalare che, a prescindere dal formale mutamento di destinazione da attuarsi nel rispetto del procedimento di cui all'art. 12 della legge del 1927, in giurisprudenza si è ammessa, in alternativa alla fruizione collettiva, la possibilità eccezionale, purché di breve durata, di una concessione a terzi dell'utilizzo delle terre civiche anche con diversa destinazione, sempre che non si determini l'alterazione della loro qualità originaria<sup>43</sup>.

In ordine alle specifiche ipotesi riguardanti il mutamento di destinazione, l'analisi della giurisprudenza accumulatasi nel corso del tempo ha evidenziato il progressivo emergere, nell'interpretazione della disciplina nazionale storica nonché negli interventi normativi delle Regioni, di un indirizzo riflettente da un lato il significativo arricchimento del ventaglio delle destinazioni economiche potenzialmente assegnabili ai terreni boschivi o forestali (da quella turistica a quella edificatoria), in alternativa (se non in conflitto) a quella "naturale" ori-

---

<sup>42</sup> In ordine alla legittimazione dell'ente esponenziale della collettività, che potrebbe essere il Comune ovvero una specifica Associazione agraria, quanto ad assumere l'iniziativa procedimentale circa il mutamento di destinazione delle terre civiche si v. Cons. Stato 25 giugno 2021, n. 4865: stante la titolarità delle terre civiche in capo all'Associazione, non potrebbe escludersi la legittimazione del Comune all'avvio del procedimento relativo al mutamento di destinazione in quanto, dovendo quest'ultimo comportare un reale beneficio per tutta la popolazione del Comune, l'interesse al mutamento di destinazione rileverebbe, nella disciplina sugli usi civici, «come interesse pubblico generale e non particolare della Comunità»: così, nel commentare la decisione sopra richiamata, FULCINITI, *Demanio civico e concessione pubblica di sorgente d'acqua minerale Riflessioni sul soggetto legittimato al procedimento di mutamento della destinazione*, in *Dir. giur. agr. alim. e amb.*, 2021, n. 6.

<sup>43</sup> *Ex multis*, si v. Cass. 21 ottobre 2021| n. 29344 in linea con un indirizzo rinvenibile in Cass. 12 maggio 1999 n. 4694.

ginaria, dall'altro la sempre più disinvolta prassi operativa adottata al riguardo da parte dei Comuni, delle associazioni ovvero delle stesse Regioni, sulla base di pressanti motivazioni economico-sociali, inclini a sacrificare, in tutto o in parte ed anche in termini irreversibili, l'originaria destinazione forestale ed ambientale delle terre, a dispetto, addirittura, dello stesso vincolo paesaggistico introdotto legislativamente dal 1985.

A ben vedere, infatti, la disciplina nazionale storica, oltre a fissare un preciso *iter* procedimentale perché possa aversi il mutamento della destinazione, fondato su di un'iniziativa promossa dall'ente gestore<sup>44</sup> e sull'autorizzazione oggi affidata alle Regioni, appariva orientata (sulla base, in verità, della sola disposizione regolamentare secondaria) a riconoscere pur sempre un primato alla destinazione originaria delle terre civiche, ossia quella boschiva o forestale, al punto da considerare i mutamenti di destinazione in prevalenza come transitori e, dunque, in linea di principio reversibili a favore dell'antica destinazione (così l'art. 41 del reg. del 1928)<sup>45</sup>.

Per lungo tempo, infatti, la prassi applicativa della disciplina, pur considerando come soltanto esemplificative le destinazioni espressamente segnalate nel richiamato art. 41, ha ritenuto che il mutamento di destinazione, ammesso in termini generali dall'art. 12 della legge del 1927, dovesse essere sempre compatibile con le finalità agroforestali di cui parla l'art. 41 del reg. del 1928 e, al tempo stesso, comunque riflettente un reale beneficio per la generalità degli abitanti.

Questo indirizzo ermeneutico è stato superato ormai da più di due decenni, a partire dalla decisione di Cass. 30 gennaio 2001, n. 1307<sup>46</sup>, secondo la quale l'autorità regionale, nel decidere sulle richieste di mutamento di destinazione dei terreni di uso civico e nel valutare se la nuova diversa destinazione rappresenti o meno un beneficio per la generalità, è libera di prendere in considerazione qualunque tipo di interesse collettivo ritenuto più congruo, di natura agricola, o di altro genere, industriale, commerciale, igienico-sanitario,

---

<sup>44</sup> Nella vigente legislazione regionale, la determinazione del Comune, sulla quale interviene la successiva autorizzazione della Regione, può essere sollecitata e promossa anche da istanze provenienti da soggetti privati.

<sup>45</sup> In questa linea, a ben vedere, è la prassi "concessoria" posto che nei provvedimenti autorizzativi è presente in prevalenza la clausola secondo la quale, con il venir meno dello scopo per il quale è stata disposta l'autorizzazione, il terreno ritornerà, per quanto possibile, all'antica destinazione: si v. al riguardo Cons. Stato 13 luglio 2020 n. 4510, secondo il quale, peraltro, il ripristino dell'originaria destinazione va pur sempre disposta dalla Regione, quale organo amministrativo competente.

<sup>46</sup> La decisione si legge in *Dir. giur. agr. e amb.*, 2001, p. 754 ss. con nota di DEL PAPA.

turistico, ambientale ecc. (nel caso di specie la valutazione positiva riguardava la realizzazione di una discarica controllata).

La soluzione è stata peraltro successivamente confermata anche da Cons. Stato 26 novembre 2008, n. 5839, e più di recente da Cons. Stato 9 ottobre 2020, n. 5993. In questa ultima decisione, oltre a rimarcare che il mutamento di destinazione deve rispondere ad un pubblico interesse, si afferma che: «Il perimetro per l'apprezzamento dell'esercizio del potere discrezionale non può infatti rinvenirsi nella comparazione con altre scelte programmatiche dell'Amministrazione o nella entità dell'intervento, bensì nella circostanza se la diversa destinazione rappresenti o meno un beneficio per la generalità degli abitanti. In questo contesto, l'autorità regionale, nel decidere sulle richieste di mutamento di destinazione dei terreni di uso civico e nel valutare se la nuova diversa destinazione rappresenti o meno un beneficio per la generalità, è libera di prendere in considerazione qualunque tipo di interesse collettivo ritenuto più congruo». A sua volta, TAR Abruzzo 8 febbraio 2021, n. 53, ha confermato questa linea interpretativa con riferimento ad una ipotesi in cui si è ritenuto che «la realizzazione, previa concessione a un soggetto privato, di un poligono di tiro sportivo dell'area (...), da un lato non rientrerebbe nell'ambito delle finalità agroforestali richiamate dall'art. 41 del regolamento approvato con r.d. 26 febbraio 1928, n. 332», trattandosi di una destinazione sportiva e ricreativa, dall'altro non sarebbe riconducibile a diverse finalità pubbliche o di interesse pubblico.

In ordine, poi, al beneficio derivante dal mutamento di destinazione per la generalità degli abitanti, si è altresì chiarito da tempo che esso deve essere diretto a favore di questa ultima e non può discendere, anche solo in termini monetari, dall'utilizzazione del terreno affidata a soggetti privati: così la decisione del Cons. Stato 9 ottobre 2020, (sulla scia di Cons. Stato 6 marzo 2003, n. 1247) e TAR Abruzzo 8 febbraio 2021, n. 53 sopra richiamata. Al riguardo, nella sua decisione 26 marzo 2013, n. 1698, il Consiglio di Stato ha rimarcato che: «L'autorità regionale, nel suo ruolo di vigilanza sulle richieste di mutamento di destinazione dei terreni di uso civico, deve peraltro far luogo ad una valutazione complessiva diretta a dimostrare in concreto che la nuova diversa destinazione rappresenti davvero un beneficio presente e futuro per la generalità degli abitanti. L'analisi comparativa dovrà dimostrare la maggiore utilità della nuova destinazione delle terre ad uso civico in contrapposizione con gli interessi civici, economici ed ambientali che depongono per il mantenimento dello *status quo*».

In verità, più di recente, nel quadro del significativo aumento del ricorso al mutamento di destinazione di terreni civici, con la possibilità di concessioni temporanee a soggetti privati, la medesima decisione del Cons. Stato 26 marzo 2013, n. 1698 (ripresa, più di recente, da TAR Abruzzo, 9 ottobre 2020, n. 334

nonché da TAR Abruzzo sez. I – L’Aquila, 8 febbraio 2021, n. 53), relativa ad una ipotesi di utilizzare terre civiche per impiantarvi aerogeneratori eolici, ha sostenuto che. «Quando il mutamento di destinazione ‘in deroga’ delle terre sottoposte ad uso civico si risolve in un’attribuzione a terzi di diritti spettanti alla collettività, l’*iter* per il rilascio della relativa autorizzazione deve quindi essere necessariamente ricondotto all’ambito proprio dei procedimenti di concessione dei beni demaniali, in quanto ha l’identico effetto di privare i componenti della collettività (che ne sono i veri titolari) del beneficio, per trasferirlo a soggetti privati che richiedono l’utilizzazione imprenditoriale del terreno a fini di lucro personale per un consistente lasso di tempo (...)»<sup>47</sup>. Trattandosi di diritti appartenenti alla collettività e soltanto affidati alla amministrazione del Comune sotto il controllo della Regione, risulta evidente che «le relative dinamiche procedurali di gestione non solo debbano corrispondere al predetto assetto istituzionale, ma soprattutto debbano comunque avvenire nel rispetto dei cardini della pubblicità, imparzialità, trasparenza e non discriminazione in quanto, analogamente alle concessioni di beni demaniali, anche qui il procedimento finisce per costituire un utilizzo privato di beni della collettività». In particolare, le procedure concernenti le richieste di autorizzazione al mutamento di destinazione devono rispettare le regole di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, ed i relativi principi generali<sup>48</sup>.

La diversità delle ipotesi che a proposito del mutamento di destinazione era stata accolta dalla prassi, secondo che si fosse in presenza di mutamenti reversibili o irreversibili rispetto all’originaria destinazione boschivo forestale dei terreni, assume indubbio rilievo in ordine agli effetti che tale mutamento comporta quanto al regime giuridico dei terreni. Infatti, nel caso di irreversibile mutamento, si è anche sostenuto che verrebbe meno la stessa appartenenza dei

---

<sup>47</sup> Per una vicenda relativa alla revoca del provvedimento di mutamento di destinazione, si v. la recente decisione del TAR Sardegna, 11 novembre 2022, n. 759.

<sup>48</sup> A questo specifico riguardo, la medesima decisione n. 1698 del 2013 ha altresì puntualizzato che, ai fini del rispetto della richiamata procedura, in presenza di una richiesta di mutamento di destinazione di terre civiche spetta: 1) al Comune in compito di «dare pubblica notizia (es. con pubbliche affissioni, albo pretorio, siti informatici, ecc. ecc.) dell’esistenza di una richiesta» nonché di “procedere alla pubblicazione dell’avviso diretto ad altri possibili operatori professionali del settore contenenti i requisiti ed elementi di ammissione (ovvero una sintesi delle proposte di utilizzo e delle utilità promesse), i criteri di valutazione delle eventuali richieste alternative, nonché le modalità procedurali per la valutazione delle diverse ipotesi”; 2) alla Regione, una volta espletata e la gara e intervenuto il provvedimento del Comune, quello di disporre l’autorizzazione, previo il controllo di siffatto provvedimento alla luce di una interpretazione “costituzionalmente orientata “della legislazione nazionale e regionale”.

terreni alla terre civiche, in termini di una “sclassificazione”, per cui, la loro eventuale successiva alienazione da parte del Comune non richiederebbe più il rispetto della normativa del 1927<sup>49</sup>.

In realtà, senza qui anticipare le considerazioni relative all'entrata in vigore della legge n. 168 del 2017, mette conto rimarcare, sin d'ora, che, per via dell'assoggettamento di tutte le terre di uso civico al vincolo paesaggistico, il mutamento di destinazione delle terre civiche esige pur sempre che l'autorizzazione sia in linea con il rispetto dell'art. 146 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio. Inoltre, come di recente precisato da Corte cost. 24 aprile 2020, n. 71, pt. 5.3: «il mutamento di destinazione è caratterizzato dalla conservazione del rilievo pubblicistico del bene in un diverso assetto funzionale. Tale possibilità è strettamente correlata alla natura dinamica dei vincoli che gravano sui patrimoni civici».

6. A differenza dell'ipotesi sopra analizzata in cui la normativa storica del 1927 ha ammesso e disciplinato il semplice mutamento di destinazione delle terre civiche che, dunque non incide sulla loro qualificazione<sup>50</sup>, l'altra, relativa all'alienazione dei terreni, implica, senza alcun dubbio, la definitiva estinzione della *qualitas soli*, con la conseguente riconduzione degli stessi terreni, una volta alienati, nell'ambito della disciplina della proprietà di diritto comune. Per questa ipotesi, la legislazione del 1927 è ancor più laconica in quanto si è limitata a prevedere nel medesimo art. 12 che un'iniziativa in tal senso promossa dall'ente gestore esige pur sempre l'autorizzazione dell'Autorità amministrativa, attualmente da identificarsi nella Regione o nella Provincia in cui ricadono i terreni in questione. In altre parole, quella dell'alienazione costituisce la sola fondamentale ipotesi di “sdemanializzazione” delle terre civiche a destinazione boschiva o forestale<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Si v. al riguardo TAR Salerno 6 febbraio 2012 n. 174 secondo il quale, a proposito dell'allestimento di impianti per la produzione di energia eolica su terre civiche, il provvedimento autorizzatorio del mutamento di destinazione necessiterebbe anche della attestazione comunale circa la conformità della futura destinazione alla pianificazione territoriale: «Con che le terre ad uso civico, soggette al vincolo di destinazione agro-silvo-pastorale, ottengono la c.d. sclassificazione e con il cambio di destinazione diventano possibili il loro diverso sfruttamento, la vendita».

<sup>50</sup> Come di recente ribadito da Corte cost. 24 aprile 2020 n. 71, pt. 5.3: «Il mutamento di destinazione è caratterizzato dalla conservazione del rilievo pubblicistico del bene in un diverso assetto funzionale. Tale possibilità è strettamente correlata alla natura dinamica dei vincoli che gravano sui patrimoni civici».

<sup>51</sup> A sua volta, l'art. 39 del regolamento del 1928 da un lato ha precisato nel suo 2° comma il procedimento autorizzatorio richiesto perché i comuni e le associazioni agrarie possano provvedere alla alienazione, dall'altro nel suo 1° comma ha previsto



Ad ogni modo, trattandosi pur sempre di una ipotesi di eccezionale sacrificio delle terre civiche, a partire dalla loro fisiologica destinazione silvo-pastorale e forestale, l'alienazione delle terre civiche, con la conseguente loro riconduzione nella disciplina della proprietà di diritto comune, è stata considerata ammissibile, come ultima *ratio*, solo nel caso in cui sia compromessa la prosecuzione della destinazione “legale” e la finalità da perseguire con la stessa non sia possibile mediante il ricorso al semplice mutamento di destinazione<sup>52</sup>.

Per meglio comprendere il contenzioso emerso al riguardo negli ultimi decenni che hanno preceduto l'adozione delle legge n. 168 del 2017, è opportuno ricordare che il regime previsto dalla legge del 1927 presentava una disciplina differenziata secondo che le terre civiche fossero state oggetto di alienazione prima o dopo l'assegnazione alle categorie di cui parla l'art. 11 della legge del 1927. In particolare, prima dell'assegnazione, l'eventuale alienazione era da ritenersi radicalmente nulla. Viceversa, per quella intervenuta dopo l'assegnazione delle terre alla categoria *a*) ossia quella dei “terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente”, si è ritenuto che, in caso di omessa autorizzazione, questa potesse intervenire successivamente, convalidando la procedura seguita<sup>53</sup>.

---

la possibilità che il Commissario, una volta accertata la consistenza delle terre e aver approvati i piani di massima e di utilizzazione, possa proporre al ministro l'alienazione di quei fondi che per le loro esigue estensioni non si prestano a qualsiasi forma di utilizzazione prevista dalla legge».

<sup>52</sup> Si v. al riguardo, a titolo esemplificativo, quanto disposto dall'art. 6, 4° comma, della legge reg. Abruzzo n. 25 del 1988, a tenore del quale «l'alienazione di terre civiche potrà essere autorizzata solo nel caso in cui sia impossibile realizzare i fini per cui è richiesta con il mutamento di destinazione dei beni. L'autorizzazione all'alienazione contiene la clausola di retrocessione delle terre all'alienante ove non siano realizzate le finalità per le quali l'alienazione è stata autorizzata nel termine previsto nell'atto stesso, nonché il diritto di prelazione in favore dell'ente alienante. Tali clausole sono inserite nel contratto di compravendita anche ai fini della trascrizione. In caso di riacquisto dei beni da parte della comunità, per effetto della prelazione ovvero della retrocessione, i beni stessi torneranno all'antecedente regime giuridico». Su questa disposizione si v. Cons. Stato 31 gennaio 2018, n. 654.

<sup>53</sup> Sul punto si v. Cass. 30 novembre 2012 n. 21488 la cui massima precisa che: «In tema di usi civici, ove si tratti di terreni utilizzabili come bosco o come pascolo, e quindi rientranti nella categoria “A” di cui all'art. 11 l. 16 giugno 1927 n. 1766, risultando tale classificazione dal parere favorevole del commissario (nell'esercizio delle attribuzioni ad esso spettanti anteriormente al trasferimento operato con l'art. 66 d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616), espresso in occasione del procedimento amministrativo culminato nell'autorizzazione ministeriale all'alienazione, non sussiste alcun ostacolo alla commerciabilità del bene, consentendo l'appartenenza del terreno alla categoria ‘A’ (terreno non idoneo a coltura e, quindi, non suscettibile di ripartizione) che il commissario, con

Ciò premesso, come si è già in precedenza osservato, negli ultimi decenni si è registrata nella prassi di molti Comuni, una significativa devianza dal rispetto di quella normativa. In particolare, in molti casi, i Comuni, prima e dopo l'assegnazione dei terreni a categoria, hanno posto in essere atti di alienazione di terre civiche boschive senza il rispetto delle procedure fissate nella legge del 1927: atti, in molti casi preceduti dall'effettuazione di mutamenti di destinazione dei terreni, a loro volta adottati anche senza il rispetto della disciplina. In alcune circostanze più gravi, questa prassi ha ingenerato un contenzioso che ha visto come protagonisti i Commissari agli usi civici, intervenuti, molte volte con lodevoli tenacia e abnegazione, per ripristinare il rispetto della legge.

In tale contesto, a seguito di un prolungato ed articolato contenzioso, su cui non mette conto qui tornare, la Regione Abruzzo adottò una disciplina regionale finalizzata a porre fine ai numerosi conflitti sollevati dal Commissario agli usi civici. In particolare, nella sua legge reg. n. 25 del 1988 vennero previste disposizioni specifiche per far fronte alle situazioni anomale, a partire da quelle emerse prima della stessa adozione della legge regionale.

In particolare, a proposito dell'assegnazione a categoria, l'art. 7 di tale legge stabilì, tra l'altro, che: «Il Consiglio regionale, previo parere del Comune territorialmente interessato, nonché dell'Amministrazione separata frazionale, se trattasi di beni di pertinenza frazionale, può provvedere alla convalida delle autorizzazioni, all'alienazione di terre civiche non previamente assegnate a categoria, rilasciate dall'autorità competente, sempre che i relativi atti di alienazione siano stati stipulati e registrati anteriormente all'entrata in vigore della presente legge». A sua volta, il successivo art. 10, destinato a disciplinare i casi di abusi edilizi, nel suo ultimo comma, prevede, quale norma di chiusura, che. «Nei casi in cui, per effetto di utilizzazioni improprie ormai consolidate, porzioni di terre civiche abbiano da tempo irreversibilmente perduto la conformazione fisica e la destinazione funzionale di terreni agrari, ovvero boschivi

---

l'accordo del ministero, proceda, anche implicitamente, alla classificazione dello stesso, senza che sia compilato il piano di massima ai sensi dell'art. 14 della medesima l. n. 1766 del 1927 e degli art. 34 e 35 r.d. 26 febbraio 1928 n. 332.// In difetto di detta classificazione, quanto meno implicita, da parte del commissario, invece, la vendita delle terre di uso civico disposta dal comune dopo il conseguimento dell'autorizzazione ministeriale, è, al pari di questa, nulla, né può essere surrogata da un accertamento giudiziale della categoria del bene al di fuori del procedimento amministrativo ed in funzione sostitutiva di un'attività istruttoria amministrativa non espletata ritualmente prima di disporsi la sdemanializzazione, occorrendo a tal fine, piuttosto, una convalida dell'autorizzazione ad alienare proveniente dal consiglio regionale secondo la rispettiva legislazione di settore della singola regione, purché la convalida risponda ad un interesse pubblico e previo adempimento del requisito dell'assegnazione a categoria».

e pascolivi, il Consiglio regionale, su richiesta motivata del Comune territorialmente interessato, ovvero dell'Amministrazione separata frazionale, sentito il Comune, se trattasi di beni di pertinenza frazionale, può disporre la Classificazione di dette terre dal regime demaniale civico».

Dopo una prima pronuncia di inammissibilità della questione di costituzionalità di tali disposizioni<sup>54</sup>, la Corte costituzionale venne chiamata di nuovo a pronunciarsi sulla disposizione di cui all'art. 10 della legge regionale abruzzese con riferimento ad un caso in cui, a proposito di una vertenza relativa alla avvenuta cessione di terreni demaniali senza le previste autorizzazioni, il Comune, in contrasto con quanto in precedenza avvenuto per altri terreni oggetto della medesima cessione, aveva invocato il ricorso alla “sclassificazione” delle terre prevista nella disposizione regionale. Senza qui riproporre una più ampia analisi critica della decisione della Corte, è sufficiente rammentare che in quella pronuncia, di cui fu estensore Luigi Mengoni, la constatazione da parte dei giudici circa l'impossibilità di regolarizzare la situazione di fatto emersa nel caso di specie alla stregua dell'art. 12 della legge del 1927, indusse la Corte a convenire sulla necessità, «pur nel quadro della legge nazionale» di «trovare spazi a leggi regionali di sanatoria»<sup>55</sup>. Una volta accettata questa premessa, certamente rea-

---

<sup>54</sup> Il riferimento è alla pronuncia 26 gennaio 1990 n. 31. Quanto all'art. 7 della stessa legge regionale abruzzese (su cui si v. Cons. Stato 27 luglio 2020, n. 4783), la successiva pronuncia 3 giugno 1992, n. 237, della Consulta ritenne infondata la questione di costituzionalità sulla base della corretta tesi secondo la quale: «Nel caso di terre di uso civico sicuramente da classificare come terreni boschivi pascolivi (quali quelle esistenti nella Regione Abruzzo), l'atto formale di assegnazione a categoria non ha efficacia costitutiva della condizione giuridica di alienabilità del bene, onde la sua mancanza produce solo un vizio procedimentale e non la nullità – dell'autorizzazione ad alienare». Per cui «la convalida dell'autorizzazione con efficacia retroattiva non equivale a sanatoria del negozio autorizzato, il quale deve invece considerarsi *ab origine* validamente stipulato (...)». Per una applicazione dell'art. 7 dopo la pronuncia della Corte costituzionale si v. Trib. Avezzano, 26 febbraio 2020, n. 46.

<sup>55</sup> Sulla specifica opzione argomentativa adottata dal giudice Mengoni in quella sentenza, quale manifestazione esemplare del suo approccio ermeneutico, si v. le considerazioni di ZAGREBELSKY, *Luigi Mengoni, giudice costituzionale*, in *Jus*, 2002, p. 109 ss., in part. p. 117. È il caso di osservare, però, che la soluzione adottata in quella occasione dal grande civilista indirizzata a risolvere il “problema” e a ricondurre “a sistema” la norma regionale in discussione, ponendo alla base della stessa la regola generale della sclassificazione dei beni demaniali *ex art.* 829 cod. civ. era, purtroppo, da un lato debole, come successivamente ebbe a rilevare la corte di cassazione nella sua pronuncia del 28 settembre 2011 n. 1979, dall'altro non attenta a cogliere i profili procedurali pubblicistici presenti nella stessa legge regionale al centro del giudizio: profili che, viceversa, sempre a proposito del contenzioso sugli usi civici sarebbe stato attentamente scrutinato dalla Consulta negli anni successivi: e si v. in particolare la sentenza 21 novembre 1997 n. 345.

listica, ma sin troppo arrendevole rispetto alla assai discutibile situazione reale ormai intervenuta, la sentenza ritenne costituzionalmente legittima la soluzione adottata dall'art. 10 della legge abruzzese, nella misura in cui questa, secondo la Corte, invocava, di fatto, in alternativa alla "sdemanializzazione" delle terre collettive da attuarsi nel rispetto della legge del 1927, l'istituto della sclassificazione prevista per i beni demaniali dall'art. 829 cod. civ., quale «atto di natura meramente dichiarativa, che accerta la perdita delle caratteristiche che qualificavano i terreni come beni del demanio collettivo». Si trattava, dunque, di un'ipotesi non prevista dalla legge del 1927, ma, a dire della corte, presente nel sistema giuridico nazionale e applicabile anche alle terre civiche: di qui, secondo la Corte, la legittimità costituzionale della norma regionale impugnata e di conseguenza l'esclusione nella specie sia della nullità della vendita stipulata senza le condizioni dell'art. 12 della legge del 1927 sia della necessità, in caso di vendita già avvenuta, della rinnovazione del contratto<sup>56</sup>.

---

La "normalità" giuridica riconosciuta alla disposizione accolta dalla legge regionale nella pronuncia del 1990 al fine di chiudere un ampio contenzioso ebbe, purtroppo, come risultato "collaterale", non previsto, quello di favorire anche in altre regioni il ricorso a quella medesima soluzione tecnica al fine di aggirare la disciplina sugli usi civici. Come dire, in termini generali, che l'interpretazione orientata alle conseguenze, di indubbio rilievo nelle decisioni delle corti costituzionali (e si v. al riguardo proprio MENGONI, *L'argomentazione orientata alle conseguenze*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1994 ed ora anche in *Id.*, *Ermeneutica e dogmatica giuridica*, Saggi, Milano, 1996, p. 110), merita sempre attenta ponderazione, ma esige pur sempre che sia fatta con riferimento non solo al caso oggetto del giudizio. Non va, d'altro canto, dimenticato, che a poca distanza da quella pronuncia, lo stesso giudice Mengoni nell'intervenire quale estensore della sentenza 20 febbraio 1995, n. 46, riguardante la funzione giurisdizionale spettante al Commissario agli usi civici, sottolineò l'incidenza della legge Galasso sulla lettura della disciplina storica sugli usi civici, da lui stesso già rimarcata nella precedente pronuncia 1° aprile 1993, n. 133. A suo dire, a differenza della normativa del 1939 sulle bellezze naturali, «la legge del 1985, invece, ha introdotto 'una tutela del paesaggio improntata a integralità e globalità' (sentenza n. 151 del 1986), sicché essa è diventata sinonimo di tutela ambientale (cfr. sentenze n. 359 del 1985, n. 67 del 1992, n. 269 del 1993). Sotto questo profilo la sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di 'una integrazione tra uomo e ambiente naturale' (art. 1, comma 3°, della legge quadro sulle aree protette, 6 dicembre 1991, n. 394)».

<sup>56</sup> A proposito della sdemanializzazione di fatto o tacita di beni demaniali resta peraltro pur sempre valida la considerazione ribadita da Cons. Stato 30 novembre 2011, n. 6338, secondo la quale: «Non costituiscono quindi elementi sufficienti a provare in maniera non equivoca la cessazione della destinazione del bene all'uso pubblico il prolungato disuso di un bene demaniale da parte dell'ente pubblico proprietario, ovvero

Tale pronuncia mirò certamente a porre fine ad un acceso contenzioso che nella Regione Abruzzo si presentava tanto particolarmente vivace, per via dei tenaci interventi del Commissario agli usi civici, quanto di rilevante impatto sociale poiché erano molti gli interessi coinvolti, alla luce degli atti di cessione diffusi e risalenti nel tempo con cui molti Comuni avevano disinvoltamente incrementato il turismo nei loro territori, alienando terre civiche per finalità di sviluppo alberghiero ed edilizio senza rispettare la disciplina della legge del 1927. Non può, d'altro canto, negarsi che l'interpretazione accolta nella pronuncia finì con elevare il ricorso alla sclassificazione *ex art.* 829 cod. civ., alla base, secondo la Corte, dell'art. 10 della legge abruzzese, al ruolo di un possibile efficacissimo *passpartout* per aggirare il rispetto della disciplina nazionale di cui alle legge del 1927<sup>57</sup>. Non a caso, a seguito della pronuncia della Corte, il contenuto della disposizione abruzzese venne accolto in molte leggi regionali in materia di usi civici: leggi che, successivamente, dovettero tornare all'attenzione della stessa Corte costituzionale<sup>58</sup>.

Al riguardo, ci sono voluti molti anni perché la stessa Corte costituzionale ritornasse sui suoi passi ed escludesse l'applicazione alle terre appartenenti ai demani collettivi la sclassificazione “anche di fatto” prevista dalla disciplina dettata per i beni demaniali in senso stretto.

Prima di esaminare più da vicino il nuovo corso adottato al riguardo dalla Corte costituzionale in alcune pronunce intervenute a cavallo dell'introduzione della legge n. 167 del 2017, è da osservare che, in anticipo rispetto al successivo *revirement* della stessa Corte costituzionale, la soluzione accolta dalla Consulta nella sentenza del 1990 è stata contraddetta nel diritto vivente da parte di nu-

---

la tolleranza osservata da quest'ultimo rispetto a un'occupazione da parte di privati, essendo ulteriormente necessario, al riguardo, che tali elementi indiziari siano accompagnati da fatti concludenti e da circostanze così significative da non lasciare adito ad altre ipotesi se non a quella che l'amministrazione abbia definitivamente rinunciato al ripristino dell'uso pubblico».

<sup>57</sup> In questa prospettiva, il legislatore della medesima regione Abruzzo intese successivamente “migliorare” l'applicazione dell'art. 10 della legge n. 25 del 19088. Infatti, con l'art. 99, 2° comma, della legge reg. 8 febbraio 2005 n. 6 si specificò che: «L'art. 10, 2° comma, della legge reg. n. 25 del 1988 va interpretato nel senso che la procedura di sclassificazione prescinde dalla previa assegnazione a categoria dei ruoli di cui all'art. 11 della legge n. 1766 del 1927 ed all'art. 7 della legge reg. n. 25 del 1988».

<sup>58</sup> Si v., *ex multis*, l'art. 8 della legge reg. Molise luglio 2002, n. 14 (su cui v. TAR Molise n. 96/2006); l'art. 24 della legge reg. Calabria 21 agosto 2007, n. 18; l'art. 9 della legge reg. Puglia 28 gennaio 1998, n. 7 (come sostituito dall'art. 32 della legge reg. 31 maggio 2001, n. 14) e gli artt. 18-*bis*, 18-*ter* e 18-*quater* della legge reg. Sardegna 14 marzo 1994, n. 12, su cui v. *infra* nel testo.

merose pronunce della Corte di Cassazione, del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi.

In particolare, la decisione di Cass. 28 settembre 2011, n. 19792, con specifico riferimento proprio all'art. 10 della legge reg. Abruzzo, oggetto della sentenza della Corte costituzionale del 1990, in una vertenza relativa all'espropriabilità di terre civiche, già oggetto di alienazione, venne chiamata a decidere, ai fini della opponibilità di un pignoramento, se l'atto di classificazione di tali terre adottato sulla base di quella norma regionale avesse efficacia dichiarativa, come sostenuto dalla stessa Consulta sulla base del richiamo all'art. 829 cod. civ., ovvero costitutiva. In tale pronuncia, la Cassazione esclude innanzitutto l'applicabilità alle terre civiche della disciplina relativa alla sclassificazione di fatto ammessa per i beni demaniali in senso stretto.

A suo dire, in particolare, mentre nel caso dei beni demaniali è possibile dare rilevanza anche alla semplice inerzia della pubblica amministrazione, in quanto «unica abilitata ad espletare sul bene anche la signoria di fatto indispensabile per imprimervi la destinazione all'uso pubblico», nel caso delle terre civiche vi è la compresenza di un complesso di diritti soggettivi esercitabili *uti singulus* da ciascuno dei beneficiari, sicché le situazioni da accertare sono molte e complesse, nel contraddittorio, almeno potenziale, con i singoli compartecipi e, per loro o in loro figurativa rappresentanza, con l'ente pubblico territoriale di riferimento individuato dalla legge». Su questa premessa, la sentenza della Cassazione, in chiaro contrasto con l'interpretazione accolta dalla Consulta nella sua decisione, pur ammettendo l'applicazione dell'istituto della sclassificazione anche alle terre civiche, ritenne che in ogni caso il provvedimento conclusivo del procedimento di sclassificazione relativo a terreni civici non potesse che avere efficacia *ex nunc* «salvo che, per motivi diversi e sulla base di specifiche indicazioni e riscontri espressamente contenuti nel provvedimento (in quanto tale suscettibile di impugnazione da parte di chi possa avervi un interesse giuridicamente apprezzabile), non si dia atto di un preciso momento temporale in cui la relativa situazione di fatto si è concretamente maturata in modo irreversibile, mediante il consolidamento dell'impossibilità fattuale di uno sfruttamento del bene secondo l'uso civico che in origine su di esso gravava e quindi dell'estrinsecazione di quei diritti spettanti a ciascun partecipante alla collettività beneficiarla dell'uso stesso».

Nei medesimi termini si è altresì espresso il TAR Aquila 4 gennaio 2019, n. 3. In particolare, in riferimento ad una area già oggetto di costruzione e urbanizzata, la decisione ha escluso innanzitutto che il problema dell'assegnazione a categoria dei terreni debba ritenersi superato alla luce della situazione concreta del bene, posto che la situazione di fatto non può modificare la destinazione ad

uso civico: «i beni assoggettati ad uso civico, per la loro assimilazione a quelli demaniali, non possono perdere tale loro qualità, se non mediante i procedimenti di liquidazione o liberazione dagli usi civici, previsti e disciplinati dalla legge n. 1766/1927 e da numerose leggi regionali. Non è ammissibile, pertanto, nemmeno la loro c.d. sdemanializzazione di fatto o tacita».

Ancor più esplicita la decisione di Cass. 30 gennaio 2019, n. 2704, secondo la quale nel caso dei demani collettivi, la sdemanializzazione tacita «non può operare per la basilare ragione che il bene pubblico è assegnato al comune nella qualità di ente esponenziale, o, se si vuole, rappresentativo, degli utenti dell'uso civico e, si badi, non si tratta della rappresentatività generale e tipica degli enti territoriali, bensì di una rappresentatività affatto peculiare, in quanto il comune è tenuto ad assicurare l'uso civico di destinazione, al quale non può rinunciare liberamente, perché non gli appartiene. Solo attraverso la procedura prevista dalla normativa speciale (la legge n. 1766 e il r.d. n. 332) il comune può essere autorizzato a mutare, in tutto o in parte, la destinazione o le modalità di esercizio d'essa, ove dovesse risultare non più compatibile con le trasformazioni socio-economiche intervenute».

7. A ben vedere, l'evoluzione del quadro ermeneutico sin qui tracciato, a partire dalla sentenza della Corte costituzionale del 1991 – evoluzione che ha progressivamente fatto chiarezza sia pure limitatamente alla sola ipotesi di escludere la sdemanializzazione di fatto delle terre civiche fondata sull'applicazione analogica dell'art. 829 cod. civ. dettato per i beni demaniali in senso stretto – è intervenuta senza tenere in alcun conto la presenza anche sulle terre civiche del vincolo paesaggistico di cui all'originaria legge Galasso del 1985, poi ribadito nell'art. 142 del codice dei beni culturali di cui al d.lgs. n. 42 del 2004.

In questa prospettiva, una ben diversa stagione circa la lettura della disciplina relativa agli usi civici può dirsi che sia intervenuta progressivamente a far tempo dal momento in cui si è approfondito, in concreto, l'impatto sistemico che su quella disciplina scaturiva, sin da allora, dall'imposizione sulle terre gravate da usi civici del vincolo paesaggistico: imposizione a lungo soltanto semplicemente richiamata a vario titolo dalla giurisprudenza, a vario titolo, ma senza ulteriori approfondimenti.

Nella disciplina originaria sugli usi civici e sulle terre civiche, con specifico riferimento alle vicende relative al mutamento di destinazione e all'ipotesi dell'alienazione, gli interessi rilevanti presi in considerazione erano soltanto quelli dei *cives* compresi nella specifica collettività beneficiaria degli usi nonché quelli della intera più vasta comunità presente nel territorio di riferimento: di

qui il coinvolgimento anche dei soggetti istituzionali, dai Comuni alla Regione. Con l'assoggettamento delle zone gravate da usi civici al vincolo paesaggistico, l'elenco degli interessi rilevanti sulla specifica materia si è ampliato posto che a quelli sopra richiamati si è aggiunto l'interesse di più ampia portata relativo alla salvaguardia del paesaggio, come tale di rilievo generale ed esplicativo, nella prospettiva costituzionale, della particolare complessa funzione sociale riconosciuta a quei diritti collettivi di uso delle terre: di qui l'affermazione, secondo la stessa Corte costituzionale, della presenza di un «interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio»<sup>59</sup>. Ed, invero, in linea sostanziale con la disciplina previgente, l'art. 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio se da una parte assegna alla Regione il potere di procedere all'autorizzazione paesaggistica, dall'altra dispone, tra l'altro, che questa intervenga «previo parere vincolante del soprintendente in relazione agli interventi da eseguirsi su immobili ed aree sottoposti a tutela dalla legge o in base alla legge, ai sensi del comma 1, salvo quanto disposto all'art. 143, commi 4° e 5°<sup>60</sup>.

Quanto basta, ai nostri fini, per comprendere che in termini generali, ossia, ben al di là della ipotesi relativa alle zone travate da usi civici di cui all'art. 142 del codice dell'ambiente, l'autorizzazione paesaggistica implica una cogestione tra Stato e Regioni<sup>61</sup> oltremodo delicata in cui si riverbera, a ben

---

<sup>59</sup> Si v. Corte cost. 26 novembre 1997, n. 345. È bene precisare che, dopo l'entrata in vigore del codice dei beni culturali e del paesaggio, l'autorizzazione paesaggistica spetta *ex art.* 146 alla regione, «previo parere vincolante del soprintendente in relazione agli interventi da eseguirsi su immobili ed aree sottoposti a tutela dalla legge o in base alla legge, ai sensi del comma 1, salvo quanto disposto all'art. 143, commi 4° e 5°. Il parere del Soprintendente, all'esito dell'approvazione delle prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici tutelati, predisposte ai sensi degli artt. 140, comma 2°, 141, comma 1°, 141-*bis* e 143, comma 3°, lett. *b*, *c* e *d*, nonché della positiva verifica da parte del Ministero su richiesta della regione interessata dell'avvenuto adeguamento degli strumenti urbanistici, assume natura obbligatoria non vincolante».

<sup>60</sup> La norma prosegue stabilendo che: «Il parere del Soprintendente, all'esito dell'approvazione delle prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici tutelati, predisposte ai sensi degli artt. 140, comma 2°, 141, comma 1°, 141-*bis* e 143, comma 3°, lett. *bc* e *d*), nonché della positiva verifica da parte del Ministero su richiesta della regione interessata dell'avvenuto adeguamento degli strumenti urbanistici, assume natura obbligatoria non vincolante».

<sup>61</sup> Sul punto si v. *ex multis* Cons. Stato 15 maggio 2017, n. 2262, in cui si è tra l'altro ribadito che con l'introduzione del codice dei beni culturali l'intervento nella procedura da parte della soprintendenza è più penetrante in quanto il suo parere non è più di semplice legittimità come era in precedenza bensì attiene al merito amministrativo, per cui il parere vincolante della soprintendenza può essere censurato soltanto nel caso in cui la decisione amministrativa sia stata incoerente, irragionevole o frutto di



vedere, l'altrettanto non facile raccordo tra la “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” affidata alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, 2° comma, lett. s), Cost. e quella relativa alla «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali» assegnata alla competenza concorrente delle Regioni *ex* art. 117, comma 3°.

A proposito del vincolo paesaggistico sulle «aree assegnate alle università agrarie e alle zone gravate da usi civici», è utile, innanzitutto, rammentare l'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale circa le motivazioni alla base della specifica previsione introdotta nella legge Galasso e ribadita nel codice dell'ambiente, una volta chiarito, preliminarmente, nell'ordinanza 4 maggio 1998 n. 158, che «la tutela del paesaggio deve ormai ritenersi non legata alla visione frammentaria propria della legge 29 giugno 1939, n. 1497 – diretta in prevalenza alla tutela di singole bellezze naturali isolatamente considerate – sicché essa è diventata sinonimo di tutela ambientale (sentenza n. 46 del 1995), della quale, quindi, deve ritenersi comprensiva per quanto attiene al territorio su cui vive l'uomo».

In particolare, nella successiva ordinanza del 22 luglio 1998 n. 316, a proposito delle aree soggette al vincolo paesaggistico ai sensi dell'art. 146, 1° comma, lett. b), del codice dell'ambiente, la Corte ebbe a rimarcare, tra l'altro: «che le tipologie (indicate dal legislatore) rispondono ad una scelta, tutt'altro che irrazionale, diretta a salvaguardare vaste porzioni di territorio, non secondo profili tipicamente paesistici ovvero secondo ubicazioni o aspetti morfologici, ma anche secondo lo speciale regime giuridico: regime della loro appartenenza a determinati soggetti pubblici (università agrarie), caratterizzati da natura associativa e da gestione di domini collettivi e dall'amministrazione di terre demaniali di uso civico e nelle province dell'*ex* Stato pontificio anche dalla provenienza da affrancazione da servitù di uso civico (legge 4 agosto 1894, n. 397) con attività rivolta alla cura di interessi generali senza connotati imprenditoriali ed in stretto collegamento, nella maggior parte dei casi, con le strutture municipali, e con la frequente coesistenza, quantomeno nell'origine in talune regioni, con vincoli di uso civico; ovvero regime della particolarità della disciplina pubblicistica (aree gravate da usi civici); caratterizzata da appartenenza a comunità di utenti (demani collettivi, comunali o universali) o da usi che si esercitano su terre aliene da parte di comunità di utenti); che le zone vincolate in ragione dell'appartenenza a università agrarie o dell'assoggettamento a usi civici com-

---

errore tecnico: più precisamente, secondo Cons. Stato 20 aprile 2020, n. 2515, il parere sarebbe espressivo «non d'una scelta discrezionale pura, ma di una valutazione tecnico-discrezionale».

prendono vaste aree con destinazione a pascolo naturale o a bosco, o agricole tradizionali, e risalenti nel tempo nelle diverse regioni in relazione agli obblighi gravanti e alla particolare sensibilità alla conservazione da parte delle collettività o comunità interessate, in modo da consentire il mantenimento di una serie di porzioni omogenee del territorio, accomunate da speciale regime o partecipazione collettiva o comunitaria, e caratterizzate da una tendenza alla conservazione dell'ambiente naturale o tradizionale, come patrimonio dell'uomo e della società in cui vive».

Inoltre, sempre a proposito in generale del vincolo paesaggistico e del piano paesistico che le Regioni sono chiamate a predisporre e ad adottare, la Corte costituzionale da lungo tempo ha evidenziato il rapporto che esiste tra loro. Come si legge nella sentenza 28 luglio 1995 n. 417: *a*) da una parte «l'esigenza del piano paesaggistico deriva dalle dimensioni territoriali dell'area tutelata, per cui l'atto impositivo non è in grado di determinare la portata, il contenuto, i limiti e gli effetti del vincolo già imposto», sicché «il piano si configura come strumento di base, condizionante (prevalentemente in negativo) ogni altra pianificazione orientata verso fini di sviluppo del territorio e degli insediamenti che potranno essere realizzati solo nei limiti imposti dalle esigenze di tutela paesistica»; *b*) dall'altra, resta pur sempre indiscusso «che il piano paesistico presuppone l'esistenza del vincolo, ponendosi rispetto ad esso come momento logicamente successivo della sua regolazione. Tanto l'uno quanto l'altro costituiscono, dunque, un momento centrale, irrinunciabile e indefettibile nella tutela dell'ambiente quale configurata dalla legge n. 431 del 1985. L'interdipendenza e la necessità di entrambi e la conseguente concorrenza di poteri regionali e statali è appunto dettata dalla necessità che l'interesse ambientale –costituente la 'scelta di fondo' della legge n. 431 del 1985 assunta a 'legge di grande riforma economico sociale' (sentenza n. 151 del 1986) e riconducibile alla più generale tutela del paesaggio assunto, come già detto, a valore primario dell'ordinamento -- sia in ogni caso e ad ogni costo attuato».

Alla luce delle considerazioni sin qui evidenziate e confortate da un indirizzo costante della Corte costituzionale e a prescindere, per ora, dal prendere in considerazione la legge n. 168 del 2017, appare evidente che il raccordo tra il regime specifico delle terre gravate da usi civici e l'assoggettamento delle stesse al vincolo paesaggistico si rivela ben più complesso di quanto possa apparire a prima vista, al di là della semplice osservazione, ribadita nella pronuncia 21 novembre 1997, n. 345, secondo la quale l'autorizzazione regionale necessaria ai fini del mutamento di destinazione o di alienazione delle terre civiche già assegnate alla categoria sub lettera a) dell'art. 11 della legge n. 1766, non assorbirebbe certo quella conseguente alla presenza del vincolo paesaggistico.

Infatti, non vi è dubbio che, in generale, il vincolo paesaggistico se da una parte è indirizzato a sottoporre a controllo, mediante la necessità di una preventiva autorizzazione, eventuali mutamenti anche di destinazione economica degli immobili vincolati, non costituisce di per sé un autonomo specifico vincolo di destinazione: la conservazione della funzione paesaggistica con riferimento ai beni individuati dall'art. 146 del codice dei beni culturali si modella sulla base della concreta destinazione presente nel bene ed assunta originariamente dal legislatore proprio come rilevante ai fini della imposizione del vincolo medesimo. In questa prospettiva si spiega altresì che non debba chiedersi l'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 151 del medesimo codice nei casi elencati nel successivo art. 152 che si riferiscono tra l'altro agli «interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio» ovvero «per il taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione da eseguirsi nei boschi e nelle foreste indicati alla lett. g) dell'art. 146, purché previsti ed autorizzati in base alle norme vigenti in materia».

In altre parole, se si scorre l'art. 142 del codice dei beni culturali e si analizzano tutte le ipotesi ivi presenti relative ai beni soggetti a vincolo paesaggistico, risulta evidente che tale vincolo paesaggistico mira, tra l'altro, a preservare la destinazione presente nel bene e controllarne l'eventuale modificazione in funzione della tutela del paesaggio, quale risultante anche storica del suo concreto modo di essere, non certo al fine di imprimere al bene medesimo una nuova uniforme destinazione.

Ciò implica, ai nostri fini, che il vincolo paesaggistico, come del resto rileva la stessa variegata ricchezza che può rinvenirsi nei terreni che rientrano nei parchi naturali, può abbracciare, sia terreni agricoli in senso stretto, ossia soggetti a coltivazione, sia terreni silvo-pastorali. In altre parole, la destinazione agricola o agro-pastorale dei terreni resta pur sempre compatibile in generale con la presenza del vincolo paesaggistico. In ordine, poi, alla ipotesi delle zone gravate da usi civici, questa considerazione risulta rafforzata posto che, ferme restando le destinazioni economiche previste dalla loro disciplina (quella agricola o quella silvo-pastorale) è la presenza stessa del particolare regime giuridico cui esse sono sottoposte ad avere giustificato la scelta del legislatore in ordine all'imposizione del vincolo paesaggistico sulle medesime.

Ebbene, il profilo problematico relativo al raccordo tra il regime proprio previsto per le terre gravate da usi civici e l'assoggettamento delle stesse terre al vincolo paesaggistico è emerso, prima della introduzione della legge n. 168

del 2017 su cui si rinvia l'analisi, con riferimento al fatto che la stessa disciplina storica in materia di usi civici, incidenti su terreni privati o su terre civiche, ha previsto al suo interno, come si è visto nelle pagine precedenti, specifiche fattispecie di estinzione di tali diritti civici, tra cui si colloca anche quella relativa alla loro "liquidazione".

Di qui la delicata questione relativa all'incidenza sul vincolo paesaggistico e la sua relativa disciplina delle vicende interne alla specifica normativa sugli usi civici, la quale contempla anche le ipotesi di estinzione degli stessi e con essa, implicitamente, la caduta anche del vincolo paesaggistico. Peraltro, si tratta di una questione che si è ulteriormente complicata a fronte della disinvolta normativa regionale che, sull'autorevole involontario avallo della stessa Corte costituzionale, aveva ampliato le ipotesi di estinzione degli usi civici, mediante il richiamo alla sdemanializzazione di fatto, ovvero ad una sdemanializzazione non prevista dalla disciplina storica del 1927.

A fronte della decisione della corte del 1991 sulla sdemanializzazione di fatto delle terre civiche esaminata in precedenza, si è dovuto attendere più di un decennio perché la questione ora segnalata potesse giungere di nuovo all'attenzione della giurisprudenza costituzionale.

In particolare, giusto a proposito dell'art. 10 della legge reg. Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25, richiamata nelle pagine precedenti con riferimento alla decisione della Consulta del 1991 in cui era stata ammessa la sdemanializzazione di fatto delle terre civiche con il conseguente venir meno del vincolo paesaggistico, la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi nuovamente, a seguito di una ulteriore ordinanza di rimessione, 30 dicembre 2011, n. 101, promossa dal Commissario degli usi civici. Questa ordinanza di rimessione, oltre a riprendere argomenti già avanzati in una precedente ritenuta a sua volta inammissibile dalla Corte costituzionale, per la prima volta invocò, a fondamento della presunta illegittimità costituzionale di quella medesima disposizione regionale, anche la normativa sul vincolo paesaggistico.

Infatti in essa si sostenne che, a dispetto della riserva legislativa esclusiva dello Stato in ordine alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, nel cui ambito doveva inquadarsi anche la disciplina del vincolo paesaggistico ricadente su tutte le zone travate da usi civici, «la regione Abruzzo invece con la norma impugnata avrebbe [ha] profondamente inciso su tale materia, consentendo che aree del suo territorio potessero essere sottratte alla normativa statale in materia di tutela ambientale e disciplinate in modo autonomo». E così proseguiva: «Invero la legge impugnata consente, attraverso la procedura della sclassificazione, di sottrarre delle aree ai vincoli ambientali e paesaggistici in violazione della convenzione europea sul paesaggio sottoscritta a Firenze il

20 ottobre 2000 contribuendo così, ad avviso del remittente, alla tragedia dei beni collettivi (...)». In ordine poi al contrasto con la legge statale n. 47 del 1985, che consente «la sanatoria delle opere abusive sorte su aree vincolate solo attraverso determinate procedure», l'ordinanza lamentava altresì che «la sclasificazione è concessa invece per irreversibili trasformazioni del suolo dovute, nella maggioranza dei casi, ad interventi urbanistici non autorizzati che risultano così sanabili sotto un duplice profilo: venir meno del vincolo ambientale e disponibilità del fondo».

Dopo che anche questa ordinanza di rimessione venne dichiarata inammissibile dalla Corte costituzionale con l'ordinanza del 5 novembre 2012, n. 249 (est. Grossi), la questione è stata finalmente affrontata dalla Corte nella sentenza 9 luglio 2014, n. 210, in riferimento, in particolare, ad una norma della Regione Sardegna che aveva tra l'altro delegato ai Comuni il compito di procedere alla sclasificazione del regime demaniale con riferimento a terreni sottoposti ad uso civico che avessero perso la destinazione funzionale originaria di terreni pascolativi e boschivi, con il conseguente venir meno del vincolo paesaggistico.

Senza riprendere qui una analisi dettagliata di tale pronuncia, cui si rinvia<sup>62</sup>, e che rivelò la presenza di un non lieve contrasto all'interno del collegio giudicante, posto che l'estensore della motivazione (CORAGGIO) risultò diverso dal relatore (AMATO), è sufficiente, ai nostri fini, segnalare che la decisione non affrontò direttamente la questione relativa all'applicabilità della sdemanzializzazione di fatto prevista per i beni demaniali anche alle terre civiche bensì quella relativa alla conciliazione tra la tutela del vincolo ambientale affidata al piano paesaggistico, la cui elaborazione spetta congiuntamente alla Regione e al Ministero per i beni culturali, e la disciplina dettata dalla Regione Sardegna a proposito della delega ai Comuni circa la sdemanzializzazione di fatto delle terre civiche. In particolare, la Corte ritenne inadeguata la soluzione prospettata dalla Regione<sup>63</sup>, secondo la quale lo Stato avrebbe potuto pur sempre imporre sulle terre un nuovo vincolo, in funzione della tutela dell'interesse generale e paesaggistico, una volta «preso atto dell'avvenuta soppressione degli usi civici».

---

<sup>62</sup> Si v. il nostro *Gli usi civici ed i "beni comuni": un accidentato percorso giurisprudenziale*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, I, p. 291 ss.

<sup>63</sup> Nella sua difesa la Regione fece espresso richiamo alla decisione della Corte cost. n. 511 del 1991 sopra analizzata e di cui però non vi è, alcuna traccia, nella motivazione della sentenza del 2014, a conferma dell'imbarazzo della Consulta nel prendere apertamente le distanze dalla soluzione da lei accolta venti anni prima e che aveva certamente contribuito ad orientare la legislazione regionale sì da favorire un disinvoltato aggiramento della disciplina in materia di usi civici.

Secondo la Corte, la tutela dell'interesse ambientale doveva essere anticipato, già nella fase in cui, grazie all'attività ricognitiva circa lo stato effettivo delle terre civiche delegata dei Comuni, si sarebbe elaborato il piano di accertamento straordinario previsto dalla disposizione regionale oggetto di censura<sup>64</sup>.

In estrema sintesi, la Corte ritenne indispensabile da parte dello Stato «far valere gli interessi di cui è portatore sin nella formazione del piano straordinario di accertamento demaniale, concorrendo a verificare se sussistano o meno le condizioni per la loro stessa conservazione, ferme restando le regole nazionali inerenti al loro regime giuridico e alle relative forme di tutela». Su questa base, venne dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regione Sardegna n. 19 del 2013 «nella parte in cui non prevede la tempestiva comunicazione del piano straordinario di accertamento e degli altri atti modificativi dei vincoli di destinazione ai competenti organi statali, affinché lo Stato possa far valere la propria competenza a tutelare il paesaggio (...) e affinché, in ogni caso, effetti giuridici modificativi del regime dei relativi beni non si producano prima, e al di fuori, del Piano paesaggistico regionale».

Con questa pronuncia – mette conto qui sottolinearlo – la presenza del vincolo paesaggistico sulle zone travate da usi civici e, dunque, la funzione ambientalistica dei medesimi hanno assunto un rilievo ermeneutico fondamentale nell'approccio della Corte costituzionale in ordine alla problematica degli usi civici e dei demani collettivi che si è collocato a cavallo stesso della entrata in vigore della legge n. 168 del 2017 e che, come si cercherà di evidenziare, ha portato anche ad esiti, a nostro avviso, sin troppo radicali nella lettura dell'in-

---

<sup>64</sup> A ben vedere, la decisione della corte richiamata nel testo ha in sostanza ribadito, a parti invertite, quanto disposto nella sua sentenza 10 maggio 1995 n. 156, la quale aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2°, della legge 31 gennaio 1994, n. 97 (*Nuove disposizioni per le zone montane*), nella parte in cui, nel caso di espropriazione di terreni montani per opere pubbliche o di pubblica utilità con decreto di esproprio pronunciato da una autorità statale, si sarebbe determinata la cessazione dei diritti di uso civico esistenti sui beni espropriandi senza sentire il parere della Regione interessata in merito alla cessazione. Nella sua motivazione (est. Mengoni) la Corte rimarcò che: «L'art. 12, comma 2°, implica una ponderazione dell'interesse pubblico alla costruzione di un'opera ordinata allo sviluppo economico del territorio montano con l'opposto interesse al mantenimento degli usi civici quali strumenti di conservazione della forma originaria del territorio, e quindi strumenti di tutela dell'ambiente. L'organo statale investito della domanda di esproprio non può compiere tale valutazione con piena cognizione di causa senza avere sentito il parere della Regione interessata, così che la norma impugnata deve essere integrata con questo requisito procedurale»: su questa pronuncia si v. DI GENIO, *Tutela e rilevanza costituzionale dei diritti di uso civico*, Torino, 2012, p. 107 ss.

tero spettro disciplinare in materia, quanto meno alla luce della sola disciplina storica vigente prima dell'entrata in vigore della legge n. 168 del 2017.

A tre anni di distanza da quella pronuncia e in occasione di una questione relativa ad altre norme in materia di sclassificazione delle terre civiche adottate dalla stessa Regione Sardegna nonostante la battuta di arresto della propria politica legislativa sofferta a causa della pronuncia n. 210 del 2014 dianzi richiamata, la Consulta, con la decisione dell'11 maggio 2017 n. 103, ha ulteriormente approfondito l'analisi relativa all'impatto del vincolo paesaggistico e del piano paesistico sulla disciplina in materia di usi civici e proprietà collettive.

Senza qui analizzare compiutamente questa decisione, rinviando ad una indagine già svolta in altra sede<sup>65</sup>, basta osservare che in quel caso la corte, pur richiamando nell'ambito della evoluzione della sua giurisprudenza la svolta presente nella decisione n. 210 del 2014, in cui la sclassificazione delle terre civiche era ammessa sempre che frutto di una cogestione preventiva tra Stato e Regione, è andata decisamente oltre. Infatti, nella pronuncia del 2014 la sclassificazione delle terre, in quanto preordinata a ridurre il patrimonio vincolato, si riferiva pur sempre ad ipotesi nuove diverse da quelle contenute nella legge originaria del 1927, relative soltanto alle ipotesi comunque eccezionali della legittimazione delle terre e della loro alienazione: in altre parole, nella pronuncia del 2014 la corte si era limitata ad esigere pur sempre il rispetto del modello concertativo tra Stato e Regione.

Nella sentenza 11 maggio 2017, n. 103, la Corte continua a parlare di sclassificazione, come tale destinata a far venir meno eccezionalmente il regime dei beni civici, ma utilizza tale espressione per richiamare esclusivamente le sole ipotesi previste nella legge del 1927 relative sia alla legittimazione sia alla alienazione le quali «prevedono la trasformazione del demanio in allodio con conseguente trasferimento del bene in proprietà all'acquirente o al legittimario, attraverso la previa sclassificazione dello stesso»: ipotesi previste dal legislatore nazionale e coperte dalla competenza esclusiva di cui all'art. 117, comma 2°, lett. s)<sup>66</sup>.

In tal modo, la Corte si è liberata una volta per tutte del problema relativo sia alla c.d. sdemanializzazione di fatto sia a quella adottata con provvedimento da parte delle Regioni introdotta nella legislazione regionale, sulla

---

<sup>65</sup> Ci permettiamo il rinvio al nostro commento *La Corte Costituzionale e la "sclassificazione" dei beni civici: una felice messa a punto nella decisione 11 maggio 2017 n. 102*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, II, p. 91 ss.

<sup>66</sup> Sempre a detta della Corte, solo il mutamento di destinazione è compatibile – sempre nel rispetto della disciplina del 1927 – con il regime di indisponibilità dei beni civici.

base di fattispecie nuove e diverse da quelle ritenute “eccezionali” contenute nella legge del 1927. Dopo aver rilevato, nella specie, che la Regione autonoma Sardegna non poteva “assumere unilateralmente decisioni che liberano dal vincolo ambientale porzioni di territorio”, e ricondotto la sclassificazione delle terre civiche alle sole ipotesi eccezionali della legittimazione e dell’alienazione<sup>67</sup> presenti nella legge del 1927, il precipitato fondamentale della decisione, al di là della dichiarazione di illegittimità delle norme regionali impugnate, ben si riassume nell’affermazione secondo la quale: «Oltre alle ipotesi di mutamento di destinazione, che sostanzialmente rimodellano il vincolo ambientale verso una nuova finalità conforme agli interessi della collettività, devono assolutamente soggiacere al meccanismo concertativo le ipotesi di sclassificazione, che sottraggono in via definitiva il bene alla collettività ed al patrimonio tutelato». Più precisamente, «il riconoscimento normativo della valenza ambientale dei beni civici ha determinato, da un lato, l’introduzione di vincoli diversi e più penetranti e, dall’altro, la sopravvivenza del principio tradizionale, secondo cui mutamenti di destinazione – salvo i casi eccezionali di legittimazione delle occupazioni e di alienazione dei beni silvo-pastorali – devono essere compatibili con l’interesse generale della comunità che ne è titolare».

Questa impostazione è stata altresì ribadita nella successiva sentenza n. 113 del 2018 a proposito di una normativa della regione Lazio che aveva introdotto nella sua legislazione ipotesi nuove e singolari di sclassificazione di terre civiche finalizzate alla loro alienazione, nonché alla sanatoria di opere edilizie abusive intervenute sulle medesime. In questa pronuncia non solo si è precisato ulteriormente, la competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell’art. 117, 2° comma, lett. s), in ragione anche dell’incidenza della sclassificazione sulla titolarità delle terre civiche spettante alla comunità di riferimento oltre che agli utenti appartenenti a quella determinata collettività, Si è ribadito altresì che, in assenza di altre disposizioni nazionali, la sclassificazione delle terre civiche “può concentrarsi solo nelle fattispecie legali tipiche”, presenti nella legislazione storica, con la precisazione ulteriore che «nel relativo ambito procedimentale è oggi ricompreso anche il concerto tra la Regione e il Mini-

---

<sup>67</sup> Al riguardo, secondo la corte, a differenza di quanto rileva nell’ipotesi di semplice mutamento di destinazione, «la sclassificazione – in quanto finalizzata alla alienazione e d alla legittimazione dei beni civici- non costituisce una scelte pianificata del legislatore regionale, bensì un istituto condizionato dalla preesistenza degli indefettibili requisiti di legge in presenza dei quali è possibile l’estinzione della natura pubblica del bene e il suo assoggettamento ad un pieno regime di diritto privato. Eventi, questi ultimi che precludono, in radice, la permanenza della destinazione ambientale e – quindi – anche la possibilità della copianificazione».



stero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare». Ciò, in ragione, da un lato del collegamento funzionale «tra la competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale e paesaggistica e quella regionale in tema di pianificazione del territorio», dall’altro «della sovrapposizione funzionale e strutturale tra la tutela paesistico – ambientale e quella dominicale dei beni di uso civico».

In definitiva, la sottoposizione a vincolo paesaggistico delle zone gravate da usi civici «determina un meccanismo di garanzia integrato e reciproco per cui l’utilizzazione non intensiva del patrimonio civico e il regime di imprescrittibilità e inalienabilità sono contemporaneamente causa ed effetto della peculiare fattispecie che il legislatore ambientale intende preservare precludendo soluzioni che sottraggano tale patrimonio alla sua naturale vocazione». In questo contesto normativo, nel quale i vincoli previsti dalla legislazione nazionale «valgono anche per i condomini e per l’ente esponenziale della collettività cui questi ultimi appartengono», si collocano, in definitiva, i procedimenti specifici relativi da un lato al mutamento di destinazione dei beni civici dall’altro agli istituti dell’alienazione e della legittimazione, i quali – rispettivamente per i beni di categoria a e di categoria b (art. 11 della legge n. 1766 del 1927) prevedono la trasformazione del demanio in allodio con conseguente trasferimento del bene in proprietà dell’acquirente o del legittimario, attraverso la previa sclassificazione dello stesso».

La linea interpretativa imboccata dalla Consulta a partire dalla sentenza del 2014 e arricchitasi nelle successive decisioni n. 103 del 2017 e n. 113 del 2018, entrambe elaborate dal giudice Carosi, si è definitivamente consolidata con la sentenza 24 aprile 2020, n. 71, anch’essa a firma di Carosi. In questa, la Corte ha inteso illustrare compiutamente l’evoluzione della sua interpretazione della disciplina sugli usi civici alla luce dell’impatto che sulla medesima ha avuto la scelta adottata sin dal 1985 di sottoporre tutte le zone travate da usi civici al vincolo paesaggistico. Infatti, prima di esaminare la questione della legittimità costituzionale di una disposizione presente nella legge reg. Calabria n. 34 del 2010 secondo la quale i diritti di uso civico dovevano ritenersi cessati ove insistano sulle aree di sviluppo industriale, la sentenza ha inteso procedere ad una ricognizione dello stato della legislazione e della giurisprudenza in materia, utilizzando come chiave di lettura quattro rapporti di interdipendenza e di pregiudizialità, in ordine rispettivamente al rapporto tra tutela paesistico-ambientale e garanzie di natura civilistica a favore delle collettività titolari di beni civici; al regime e ai limiti della sclassificazione e dei mutamenti di destinazione degli assetti fondiari collettivi; dei rapporti tra soggetti titolari della pianificazione paesistico- ambientale e soggetti titolari di quella urbanistica; infine i caratteri delle tutele in questione in relazione alla natura mutevole e dinamica dei canoni di gestione del territorio.

Nello svolgimento analitico di questa indagine, la sentenza ha richiamato gli indirizzi ermeneutici consolidatisi nel tempo e ribadito rispettivamente che: quanto al rapporto tra tutela paesistico-ambientale e salvaguardia del regime dei beni, “la prima incorpora ed è consustanziale alla seconda, sicché l’esercizio di questa ultima deve operare in assoluta sinergia con la tutela paesistico-ambientale”; quanto al regime e ai limiti della sclassificazione e dei mutamenti di destinazione, resta immutato il quadro delle tipologie di sclassificazione previste dalla legge n. 1766 del 1927 e del relativo regolamento attuativo, a suo dire non modificate né alterate dalla legge n. 168 del 2017; quanto, poi, al rapporto tra la valenza pubblicistica del bene collettivo e la situazione giuridica degli enti esponenziali delle collettività titolari dei domini collettivi, destinati ad assumere personalità giuridica di diritto privato, resta indubbio che a queste spetta la facoltà di fissare le modalità di gestione di tali beni pur sempre nella cornice del complessivo regime giuridico dell’assetto fondiario, in modo da assicurare un uso paesisticamente coerente con lo stesso e, al contempo, senza la possibilità di escludere da tale particolare *societas* il godimento del bene collettivo spettante a ciascun membro della collettività; in ordine ai rapporti tra soggetti titolari della pianificazione paesistico ambientale ed i titolari di quella urbanistica resta innanzitutto escluso che il regime civilistico dei beni civici, in particolare la disciplina della titolarità e dell’esercizio dei diritti dominicali sulle terre civiche, sia passato con la riforma dell’art. 117 alla competenza regionale<sup>68</sup>; in secondo luogo, nel caso di coinvolgimento degli assetti fondiari collettivi in tema di pianificazione paesistico-ambientale e dell’assetto del territorio, risulta pur sempre prioritario «passare attraverso un esame di compatibilità con le esigenze di natura paesistico-ambientale di competenza statale e con i concreti interessi della collettività locale che ne è titolare». Quanto infine, alla dinamica delle tutele, nella ultima parte della sua motivazione, la corte, con specifico riferimento alla questione sottoposta al suo vaglio, ribadisce il primato che spetta alla valutazione paesaggistica di competenza statale nel senso che la valutazione in ordine al mutamento di destinazione dell’area agro-silvo-pastorale resta pur sempre pregiudiziale rispet-

---

<sup>68</sup> Sulla singolare configurazione dominicale alla base dei domini collettivi e sulla situazione giuridica spettante a coloro che fanno parte dell’Ente collettivo, si v. le articolate osservazioni rinvenibili nella successiva sentenza della Corte cost. 2 dicembre 2021, n. 228, la prima a dare conto dei contenuti della legge n. 168 del 2017. Con questa pronuncia la Corte ha escluso ai sensi dell’art. 117, comma 2°, lett. s), Cost. che possa la regione legiferare in materia di diritti reali, tra i quali si inquadrano anche gli usi civici, con specifico riferimento alla titolarità e all’esercizio del relativo godimento. Su questa pronuncia ci permettiamo il rinvio al nostro commento cit.

to alla sua inclusione nel piano di sviluppo industriale, non potendo peraltro la Regione procedere alla sclassificazione dei terreni civici che resta di esclusiva competenza della legislazione nazionale, al momento racchiusa nelle disposizioni contenute nella legge storica del 1927 con riferimento sia alla legittimazione sia alla alienazione: di qui la dichiarazione di illegittimità dell'art. 53 della legge reg. Calabria 29 dicembre 2010 n. 34.

A ben vedere l'illustrazione della sentenza n. 71 del 2020 qui sinteticamente tracciata è in verità parziale, in quanto la motivazione presenta altri interessanti spunti di riflessione che in questa sede non possono essere illustrati.

È, però, opportuno soffermarsi su una specifica singolare conclusione ermeneutica contenuta nella stessa sentenza e relativa sempre alla disciplina degli usi civici: conclusione che, se da un lato riprende un'osservazione fattasi strada progressivamente nelle decisioni sopra richiamate, dall'altro si è spinta oltre con una forzatura interpretativa che risulta in evidente contrasto con il diritto scritto preesistente alla legge n. 168 del 2017.

Invero, nella progressiva messa a fuoco dell'impatto sistemico che la presenza del vincolo paesaggistico produce sulla disciplina degli usi civici, già la sentenza 11 maggio 2017, n. 103, presentava nella sua motivazione un passaggio che, a nostro avviso, segnalava l'assunzione da parte della corte di un'interpretazione della normativa da un lato imprecisa, dall'altro sin troppo radicale nei suoi esiti e, però, destinata ad essere ripresa e ribadita nelle pronunce successive, a partire dalla decisione n. 113 del 2018 e n. 71 del 2020. Interpretazione secondo la quale l'incidenza sulla disciplina degli usi civici di un interesse generale della collettività, per via della previsione del vincolo paesaggistico, avrebbe comportato un indebolimento, se non un sacrificio dei più circoscritti interessi al cuore della originaria normativa sugli usi civici: interessi che fanno pur sempre capo ad una specifica comunità privata.

Nella sentenza n. 103 del 2017, a proposito del vincolo paesaggistico introdotto nel 1985 e ribadito nell'art. 142 del codice dei beni culturali, dopo aver osservato che l'inclusione degli usi civici nella materia paesaggistica ed ambientale va rintracciata nella pianificazione, nel senso che «ai piani economici di sviluppo per i patrimoni silvo-pastorali di cui all'art. 12 della legge n. 1766 del 1927 vengono oggi ad aggiungersi ed a sovrapporsi i piani paesaggistici di cui all'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004», la corte da un lato specificò che: «La pianificazione prevista da questi ultimi – a differenza del passato – riguarda l'intero patrimonio dei beni civici e non più solo i terreni identificati dall'art. 11 della legge n. 1766 del 1927 con la categoria a («terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente»), dall'altro rammentò che “Caratteristico dei beni d'uso civico è stato, ed è tuttora, il particolare regime

di indisponibilità (art. 12, 2° comma, della legge n. 1766 del 1927), che la giurisprudenza ha sempre considerato con il massimo rigore ermeneutico (...)».

Su queste premesse, la Corte aggiunse altresì che: «Mentre la legge n. 1766 del 1927 differenziava la destinazione delle terre d'uso civico prevedendo che le terre di categoria a) fossero adibite a boschi e pascoli (artt. 12, 2° comma, della legge n. 1766 del 1927) e che quelle ascritte dall'art. 11 della medesima legge alla categoria b) ('terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria') fossero oggetto di ripartizione e cessione in enfiteusi (artt. 13 ss. della legge n. 1766 del 1927) a membri della comunità per l'esercizio dell'attività agricola, i profondi mutamenti economici e sociali intervenuti nel secondo dopoguerra hanno modificato l'orientamento del legislatore nel senso di una conservazione unitaria dei patrimoni nel loro complesso. In sostanza, sono venuti in evidenza diversi profili di interesse generale, in particolare quelli paesaggistici ed ambientali che hanno coinvolto l'intero patrimonio d'uso civico».

Questa conclusione presente nella sentenza n. 103 del 2017 è stata ulteriormente sviluppata e precisata dalla Corte nella successiva sentenza 6 giugno 2018, n. 113. Infatti, dopo aver richiamato quanto sostenuto nel 2017, la Corte ha concluso apertamente che «nel vigente quadro normativo la previa assegnazione a categoria dei beni civici non è più necessaria, in quanto il vincolo paesaggistico-ambientale è già perfetto e svolge pienamente i suoi effetti a prescindere da tale operazione, la quale – a sua volta – non è più funzionale agli scopi colturali, come un tempo configurati, e neppure coerente col medesimo vincolo paesistico-ambientale. Infatti, l'assegnazione a categoria era funzionale alla quotizzazione dei terreni coltivabili, il cui fisiologico esito era l'affrancazione (previo accertamento delle migliorie colturali), cioè la trasformazione del demanio in allodio, oggi incompatibile con la conservazione ambientale».

Ebbene, a nostro avviso, questa ultima conclusione della Corte da un lato non appare corretta in considerazione dell'impatto complessivo che sugli usi civici discende dall'introduzione del vincolo paesaggistico e dalla relativa sua funzione rispetto alle diverse destinazioni delle terre incise dallo stesso vincolo paesaggistico, dall'altro non coerente con l'approccio che la stessa Corte ha assunto nell'interpretazione tra regole ed eccezioni in ordine al principio della indisponibilità dei beni posta pur sempre a fondamento della legge n. 1766 del 1927.

In primo luogo, è ben sì vero che il vincolo paesaggistico ricade su tutte le zone gravate da usi civici, con la specificazione ulteriore, però, che tali zone non comprendono soltanto le terre civiche in senso stretto, ma anche i terreni appartenenti a privati su cui insistono usi civici non liquidati ed è anche corretto che il vincolo operi sulle terre civiche ben prima e a prescindere dalla assegnazione a categoria dei terreni prevista nella legge del 1927.

In ogni caso, ribadendo quanto già rimarcato in precedenza, il vincolo paesaggistico è perfettamente compatibile con la molteplicità delle destinazioni economiche dei terreni gravati da usi civici, siano esse agricole o silvo-pastorali. In secondo luogo, il piano paesaggistico nella sua visione unitaria del territorio soggetto alla corrispondente pianificazione prescinde dalla diversità dei titoli di appartenenza dei singoli terreni gravati da usi civici. Viceversa, la conservazione unitaria del patrimonio civico alla base della formazione del piano paesaggistico di cui parla la Corte al fine di sostenere l'incompatibilità tra la presenza del vincolo paesaggistico e la possibilità dell'assegnazione di alcuni terreni a coltura in alternativa alla destinazione forestale, per cui essa non dovrebbe più intervenire, sembra fundamentalmente indirizzata a preservare nel tempo l'appartenenza dei terreni al demanio collettivo, sul presupposto che l'assegnazione in enfiteusi dei terreni destinati a coltura sia strumentale alla liquidazione degli usi civici in quanto implica la possibile definitiva trasformazione del demanio in allodio.

È agevole replicare che se l'impatto del vincolo paesaggistico sulla disciplina degli usi civici fosse quello prospettato dalla Corte in tale sua affermazione, avrebbero dovuto allora considerarsi non più compatibili con la presenza del vincolo paesaggistico anche la legittimazione delle terre, nonché l'alienazione delle stesse di cui parla l'art. 12 della legge del 1927: ossia quelle fattispecie "eccezionali" di cui la Corte ha viceversa sempre preso atto, quali ipotesi ammesse di sclassificazione delle terre, sebbene entrambe conducano pur sempre ad un sacrificio della loro fruizione collettiva e, prima della legge n. 168 del 2017, al venir meno del vincolo paesaggistico; per non parlare della stessa liquidazione degli usi civici ricadenti su terreni privati.

Peraltro, resta pur sempre assai discutibile, in quanto comunque frutto di arbitrio, che la Corte abbia in tali pronunce preservato l'istituto della legittimazione e l'ipotesi della alienazione presenti nella legge del 1927 nonché la liquidazione degli usi civici ricadenti su terreni privati, e, viceversa, non abbia incluso tra le ipotesi di eccezione all'indisponibilità delle terre civiche contenute nella legge del 1927 anche la fattispecie costituita dall'assegnazione in enfiteusi dei terreni destinati a coltura, con la possibilità finale che questi siano affrancati dall'assegnatario e, dunque, sottratte definitivamente alla disciplina sugli usi civici, con la conseguente cessazione del vincolo paesaggistico.

In definitiva, sulla base di queste pronunce, la corte, andando di contrario avviso a fronte del percorso ermeneutico seguito per decenni e prescindendo dalla legge di riforma n. 168 del 2017, ha ritenuto di rimodellare, in via interpretativa, la legge storica relativa agli usi civici del 1927. Più precisamente, si è avvalsa, a tale proposito, del vincolo paesaggistico, introdotto nell'ordinamen-

to italiano sin dal 1985, per fissare, a suo opinione, ciò che è vivo e ciò che è morto nella normativa statutale storica.

Si è dunque di fronte ad un indirizzo ermeneutico che, di fatto, ha finito con l'orientare forzatamente anche lo stesso approccio circa la corretta interpretazione della novella rappresentata dalla legge n. 168 del 2017. Infatti, una volta prospettata la lettura della legge storica del 1927 alla luce dell'introduzione del vincolo paesaggistico, per la verità risalente al 1985, la corte non ha avuto dubbi nella sentenza n. 113 del 2018, intervenuta dopo l'adozione da parte del legislatore della legge n. 168 del 2017, nell'affermare la continuità tra le linee ermeneutiche da essa stessa collocate alla base del quadro normativo previgente, e quelle alla base, sempre a suo dire, della legge n. 167 del 2017, così da omettere di verificare, viceversa, se e in che misura la nuova legge presenti al suo interno – come si cercherà in prosieguo di evidenziare – indicazioni in grado di mettere, se mai, in ulteriore discussione proprio la prospettiva ermeneutica prospettata dalla Corte in quelle sue ultime decisioni.

Nella sentenza n. 113 del 2018, la Corte da una parte rileva che la nuova legge n. 167 del 2018 non ha modificato il quadro normativo previgente in quanto non ha introdotto e previsto alcuna abrogazione della disciplina previgente sugli usi civici, in particolare, della legislazione storica del 1927 e 1928, dall'altra procede, un passo alla volta, a rielaborare, in via interpretativa, tale quadro disciplinare, utilizzando come unico strumento la presenza del vincolo paesaggistico, con il conseguente sbilanciamento della lettura del diritto scritto in materia tutta a favore dell'interesse generale alla base del vincolo paesaggistico, con il progressivo ridimensionamento del rilievo spettante agli altri interessi presi in considerazione dalla normativa, quelli dei titolari degli usi civici e quelli delle collettività locali, nonché con la contrazione di alcune delle stesse ipotesi di sclassificazione e cessazione degli usi civici pur eccezionalmente presenti nella legislazione.

Questa linea di politica ermeneutica, progressivamente emersa nelle decisioni n. 103 del 2017 e n. 113 del 2018, indirizzata, a nostro avviso, a ridimensionare in via interpretativa il quadro normativo storico della legislazione sugli usi civici, senza coinvolgere la nuova legge n. 168 del 2017, è proseguita nelle successive pronunce della Corte con il crescente rischio di una possibile implosione.

Infatti, la sentenza n. 71 del 2020 non si limita a ribadire che l'assegnazione a categoria dei beni civici non abbia più ragion d'essere alla luce dell'introduzione del vincolo paesaggistico, ribadendo quanto a suo tempo sostenuto nella sentenza n. 113 del 2018. L'esigenza della corte di restringere al massimo le ipotesi di contrazione degli usi civici in funzione della tutela paesaggistica,

peraltro meritevole oggi di essere rivisitata in ogni caso proprio alla luce di quanto previsto nella legge n. 168 del 2017 secondo la quale il vincolo non viene meno in caso di liquidazione degli usi civici, non si è limitata a sostenere la presunta incompatibilità tra la destinazione agricola delle terre civiche e la presenza del vincolo paesaggistico, solo perché con quella destinazione le terre vanno assegnate in enfiteusi e sono affrancabili.

Invero, nella sentenza n. 71 del 2020 si assiste altresì ad una ulteriore forzatura ermeneutica finalizzata a ridurre le eccezioni presenti nella legge del 1927 in ordine al regime di indisponibilità delle terre civiche che portano il passaggio delle terre dal demanio all'allodio. Infatti, da una parte la sentenza richiama pur sempre tra le eccezioni quelle relative all'istituto della legittimazione e dell'alienazione, dall'altro, quanto a questa ultima, nelle pagine conclusive della pronuncia la corte riferisce l'alienazione di cui parla soltanto all'art. 39 del r.d. n. 332 del 1928, ossia al regolamento di esecuzione della legge del 1927, ignorando l'art. 12 della legge n. 1766 del 1927, e, per di più, richiama la sola ipotesi presente nel comma 1° dell'art. 39 che, sempre a suo dire, si riferirebbe «ai fondi che per le loro estensioni non sono indispensabili alla pianificazione agro-silvo-pastorale e non interrompono il demanio civico».

Questa conclusione è errata e frutto di invenzione della Corte. Innanzitutto è l'art. 12 della legge n. 1766 a prevedere in generale che spetta ai Comuni e alle associazioni il potere di alienare terre civiche pur sempre con l'autorizzazione dell'ente amministrativo che ha sostituito il Ministero. Inoltre, l'art. 39, co. 1°, del regolamento di esecuzione non si limita ad attribuire, questa volta, al Commissario il potere di alienare eccezionalmente i soli fondi che «per le loro esigue estensioni non si prestano a qualsiasi forma di utilizzazione prevista dalla legge». Infatti, nel suo secondo comma, richiama pur sempre l'ipotesi principale relativa all'alienazione di cui parla l'art. 12 della legge n. 1766 del 1927.

In definitiva, in questa circostanza, la Corte pone in essere una vera e propria manipolazione del diritto scritto che ha pochi precedenti: da un lato ricostruisce, a suo piacimento, il testo dell'art. 39, comma 1°, del reg. n. 332 del 1928, dall'altro trascura del tutto il secondo comma di tale disposizione, peraltro di rango inferiore, e, al contempo, omette di richiamare totalmente la norma primaria presente nell'art. 12 della legge fondamentale del 1927 che contempla l'alienazione delle terre civiche.

8. L'indagine sin qui svolta sulla scorta del diritto vivente, quale espressione della evoluzione intervenuta nella giurisprudenza delle corti di merito e della Corte costituzionale in materia di usi civici, si è concentrata sulla disciplina esistente a livello nazionale e regionale prima della entrata in vigore della

legge n. 168 del 2017: legge, quest'ultima, richiamata, come si è visto, nelle più recenti pronunce della Corte, ma non ancora oggetto puntuale di applicazione giurisprudenziale.

Rispetto alle prime letture della nuova normativa, a partire dalle decisioni della Consulta successive alla adozione della legge, la più recente sentenza 28 novembre 2022 n. 236 (est. Navarretta), nell'andare oltre la semplice individuazione dei tratti comuni tra l'indirizzo ermeneutico adottato dalla Consulta a partire dal nuovo millennio e alcuni dei paradigmi alla base della legge n. 168 del 2017, ha avviato un primo più meditato approccio nella analisi della nuova legge: approccio che, allo stato, è servito, in attesa di una compiuta lettura, quanto meno a problematizzare il rapporto tra il quadro normativo preesistente in materia di usi civici e la legge sui domini collettivi. Prima di prendere in considerazione le osservazioni problematiche presenti nella recente pronuncia della Corte costituzionale sopra richiamata, è sufficiente osservare, *in limine*, che mentre la sentenza n. 71 del 2020 (est. Carosi), si era preoccupata di rimarcare la continuità tra alcuni paradigmi alla base della legge n. 1766 del 1927, su cui fondare la prosecuzione stessa dell'impostazione interpretativa in materia che si era andata consolidando a livello della giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza n. 210 del 2014, nella decisione n. 236 del 2022, il quadro normativo in materia di usi civici appare più complesso e meritevole di attenta ponderazione. Come si legge in questa ultima pronuncia: «L'approccio fortemente conservativo della nuova disciplina rende non agevole il coordinamento ermeneutico con la precedente legge n. 1766 del 1927, che non è stata abrogata con il nuovo intervento. Per un verso, vengono attribuiti anche alle terre gravate da usi civici non ancora liquidati (art. 3, comma 1°, lett. *d*, della legge n. 168 del 2017) i caratteri della inalienabilità, della indivisibilità, dell'insuscipibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale. Per un altro verso, l'art. 3, comma 6°, della medesima legge fa espresso riferimento al 'caso di liquidazione degli usi civici'. Il punto di saldatura fra perpetua destinazione dei beni e liquidazione degli usi civici viene individuato dallo stesso art. 3, comma 6°, nel mantenimento del vincolo paesaggistico anche all'esito del meccanismo liquidatorio. Un così delicato e complesso raccordo normativo, che impone il massimo rigore nella verifica dei presupposti sostanziali che consentono di accedere alla liquidazione degli usi, alla affrancazione del fondo e alla legittimazione delle occupazioni *sine titulo*, non consente alcuna ingerenza da parte del legislatore regionale».

Come è agevole constatare, qui la Corte non va oltre la semplice individuazione dei problemi da affrontare, limitandosi a rilevare che comunque essi restano fuori dalla possibili interventi risolutivi da parte della legislazione re-



gionale; ma, al tempo stesso, si discosta dalla lettura circa il rapporto tra la legislazione storica e la nuova legge n. 168 del 2017 presente nella pronunce precedenti della medesima Corte.

In questa prospettiva, il richiamo ai paradigmi consolidatisi nell’indirizzo ermeneutico della Corte costituzionale, della Cassazione e del Consiglio di Stato indirizzati in passato a verificare l’impatto della imposizione del vincolo paesaggistico sulle terre gravate da usi civici appare oggi meritevole di una rilettura problematica nuova alla luce della legge n. 168 del 2017.

Invero, la normativa adottata nel 2017, pur centrata sulla tematica dei domini collettivi, investe la complessiva area tematica al cuore della legislazione storica del 1927/1928, in particolare anche degli usi civici incidenti su terre private. Pur non facendo menzione della legislazione storica, la legge n. 168 del 2017 riprende al suo interno la stessa terminologia tecnica tradizionalmente utilizzata dal legislatore e dalla prassi a proposito della legislazione nazionale storica e quella regionale in materia: si v. in particolare l’art. 3 della legge n. 168 del 2017.

Non è questa la sede per una indagine compiuta di tutta la legge n. 168 del 2017. Tuttavia è necessario, ai nostri fini, prendere in considerazione alcuni profili qualificanti della stessa, la cui analisi è indispensabile per tentare di comprendere correttamente e senza pregiudizi l’impatto di alcune delle nuove disposizioni adottate sull’impianto disciplinare storico in materia di usi civici.

Il primo tema da affrontare e, come si è visto, ben colto nella sua delicatezza e problematicità dalla sentenza della Corte costituzionale n. 236 del 2022, è legato al coinvolgimento nella legge sui domini collettivi in senso stretto anche dell’ipotesi relativa agli usi civici incidenti su beni di proprietà privata, ossia quella ipotesi che, nella legge storica del 1927, era al centro del processo “liquidatorio” degli usi civici in senso stretto<sup>69</sup>.

La distinzione tra le due ipotesi e, al tempo stesso, l’attenzione della nuova legge per entrambe sono presenti espressamente nel testo della legge del 2017. In particolare, l’art. 2 comma 4°, a proposito della amministrazione degli usi civici, fa esplicito riferimento da un lato ai «beni di proprietà collettiva», con evidente riferimento anche al caso proprio dei domini collettivi in senso stretto,

---

<sup>69</sup> Eloquentemente, a questo riguardo l’art. 1 della legge n. 1766 del 1927 il quale delinea il contenuto della legge in due obiettivi: «da un lato l’*accertamento e la liquidazione generale degli usi civici* e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento delle terre spettanti agli abitanti di un Comune, o di una frazione di Comune, dall’altro la *sistemazione delle terre provenienti dalla liquidazione suddetta e delle altre possedute da Comuni, università ed altre associazioni agrarie, comunque denominate, soggette all’esercizio di usi civici*» [il corsivo è nostro].

dall'altro ai «beni gravati da diritti di uso civico», con riferimento ai beni di titolarità privata di soggetti pubblici o privati e su cui insistono anche diritti collettivi di uso civico.

La medesima distinzione è altresì ribadita nell'art. 3 in cui da una parte (comma 1°, lett. *d*) si includono tra «i beni collettivi le terre di proprietà di soggetti pubblici o privati sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati», dall'altro si prevede (2° comma), per esclusione, che tali beni non sono però da annoverarsi nel «patrimonio antico dell'ente collettivo, detto anche patrimonio civico o demanio civico».

Quest'ultima disposizione, a tacer d'altro, sembra legittimare che, a differenza di tutti gli altri beni collettivi destinati ad una perpetua persistenza quali «componenti stabili del sistema ambientale», come recita l'art. 2, 1° comma, lett. *c*), quelli riguardanti terre private su cui insistono usi civici sono soggetti ad una possibile estinzione per via del meccanismo della liquidazione.

La lettura di queste disposizioni legittima, a nostro avviso, la conclusione che, quanto meno per gli usi civici ricadenti su terre private, la legge n. 168 del 2017 ha inteso lasciare inalterata la possibilità che essi siano liquidati, in modo da assicurare ai proprietari privati il recupero della pienezza del godimento. È in questa medesima direzione, a ben vedere, che assume un particolare rilievo la precisazione contenuta nello stesso art. 3, 6° comma, il quale, a proposito della imposizione del vincolo paesaggistico sulle zone gravate da usi civici, dispone che «tale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici».

Questa esplicita innovazione della legge del 2017, più volte già richiamata nelle recenti sentenze della Corte costituzionale, merita un approfondimento, al di là del primo evidente risultato secondo il quale la continuità del vincolo paesaggistico gravante sui terreni, nonostante il venir meno degli usi civici, escluderebbe ormai la necessità di un coinvolgimento attivo della Stato nelle procedure quale in precedenza divisato dalla prassi giurisprudenziale della stessa Corte costituzionale.

A nostro avviso, quella innovazione, assume un rilievo più ampio e, per certi versi, decisivo in ordine all'individuazione dell'impatto complessivo della nuova legge sull'impianto disciplinare previgente in materia di usi civici.

In particolare, se si resta fedeli alla terminologia presente nella legislazione storica alla quale si richiama nel suo linguaggio tecnico anche la legge n. 168 del 2017, è difficile sostenere che nel raccordo tra la disposizione di cui all'art. 142 del codice dei beni culturali (secondo la quale il vincolo paesaggistico opera su tutte le zone gravate da usi civici) e la nuova disposizione per la quale il venir meno degli usi civici a seguito della loro liquidazione lascia inalterata l'opera-

tività del vincolo paesaggistico, la nozione di “liquidazione” da adottare al fine di individuare l’ampiezza operativa della disposizione sia ben più ampia e lata rispetto a quella presente nella legge storica del 1927.

Come si è visto nelle pagine precedenti, la questione relativa all’incidenza del vincolo paesaggistico sulle zone gravate da usi civici ai sensi dell’art. 142 del codice dei beni culturali è emersa significativamente nella giurisprudenza costituzionale a proposito delle ipotesi di sclassificazione delle terre civiche, a partire soprattutto da quelle tipiche presenti nella legge nazionale legate all’alienazione delle stesse, anche senza previo mutamento di destinazione, e che implicavano il venir meno della natura “demaniale” delle terre e la loro trasformazione in allodio.

Prima della entrata in vigore della legge n. 168 del 2017, la Corte costituzionale si è preoccupata di assicurare che i procedimenti di sclassificazione contenuti nella legge del 1927 a proposito dell’alienazione delle terre civiche ed alla quale è stata aggiunta anche l’ipotesi della legittimazione, vedessero la partecipazione anche dello Stato in funzione proprio del possibile esito di quei procedimenti destinato a portare, una volta venuti meno gli usi civici, alla cessazione del vincolo paesaggistico. A questo indirizzo, consolidatosi prima dell’entrata in vigore della legge n. 168 del 2017, sfuggivano, d’altra parte, gli usi civici incidenti su terre private soggetti a liquidazione.

Sulla base di queste osservazioni, si possono, in definitiva, prospettare due diverse soluzioni ermeneutiche in ordine all’impatto della nuova legge sul diritto vivente preesistente in materia di usi civici, con riferimento all’introdotta mantenimento del vincolo paesaggistico sulle terre private soggette ad usi civici liquidati.

Una prima interpretazione, finalizzata a coordinare questa nuova disposizione con il diritto vivente relativo all’incidenza del vincolo paesaggistico sulle terre civiche, potrebbe circoscrivere l’operatività della nuova disposizione alla sola ipotesi di liquidazione in senso stretto degli usi civici. In particolare, la persistenza del vincolo su tali terre, nonostante il venir meno degli usi civici, implicherebbe soltanto la non necessità che nel procedimento di liquidazione introdotto dalla giurisprudenza costituzionale per le ipotesi di sclassificazione delle terre civiche sia coinvolto anche lo Stato, restando inalterate le restrittive soluzioni adottate dalla stessa giurisprudenza costituzionale in materia di sclassificazione delle terre civiche.

Un’altra interpretazione, di più incisiva portata sull’impianto legislativo previgente in materia di usi civici, induce, viceversa, a ritenere che la perpetuità del vincolo paesaggistico sulle terre private soggette ad usi civici, nonostante il venir meno degli stessi per la loro intervenuta liquidazione, rappresenti il

contrattare della più radicale soluzione, implicita alla base della nuova legge e destinata a tutti gli altri beni collettivi di cui all'art. 3, ossia a quelli costituenti il patrimonio antico dell'ente collettivo, detto anche patrimonio civico o demanio civico. In particolare, secondo questa soluzione, la perpetua destinazione agro-silvo-pastorale dei beni collettivi di cui alle lett. a), b), c), e) e f), ossia con la sola eccezione di quelli di cui alla lett. d) (soggetti a liquidazione), comporterebbe l'avvenuta abrogazione, per incompatibilità, delle stesse fattispecie di sclassificazione delle terre civiche contenute nella legge del 1927 n. 1766.

L'unico possibile raccordo con le dinamiche del territorio, e però, pur sempre in linea con il vincolo paesaggistico, stante la conservazione dei beni collettivi, resterebbe assicurato eccezionalmente dalla disciplina relativa al mutamento di destinazione da attuarsi comunque nel rispetto del procedimento condiviso tra Stato e Regioni.

In questa seconda prospettiva, a ben vedere, appaiono collocarsi le ulteriori recenti norme introdotte nei comma 8-*bis*, 8-*ter* e 8-*quater* dell'art. 3 della legge n. 168 del 2017<sup>70</sup>. Infatti, queste disposizioni mirano a dare risposta proprio alle ipotesi in cui le terre civiche siano interessate da una accertata e irreversibile trasformazione che abbia compromesso la loro originaria funzione, ossia proprio quelle situazioni che, prima della entrata in vigore della legge n. 168 del 2017, avevano portato a far emergere il tema della sclassificazione: tema sul quale, dopo anni di discutibili soluzioni non ostacolate dalla Corte costituzionale, questa ultima era finalmente ritornata sui suoi passi da un lato ribadendo, a tale proposito, l'esclusiva competenza legislativa statale in materia e, dall'altro, individuando, infine, negli istituti della alienazione e della legittimazione, previste nella legge del 1927, le sole ipotesi legislativamente presenti nel sistema.

Ebbene, il comma 8-*bis* della legge n. 168 del 2017 prevede la possibilità che siano autorizzati trasferimenti di diritti di uso civico e permutate aventi ad oggetto terreni a uso civico appartenenti al demanio civico, ma solo in caso di accertata e irreversibile trasformazione e li subordina a precise condizioni, dando risposta generale per tutto il Paese anche alle situazioni intervenute prima dell'entrata in vigore del vincolo paesaggistico di cui alla legge 8 agosto 1985, n. 431.

In particolare, il comma 8-*bis* dell'art. 3 fa riferimento a tre precise condizioni relative ai terreni: «a) che abbiano irreversibilmente perso la conformazione fisica o la destinazione funzionale di terreni agrari, boschivi o pascolativi per oggettiva trasformazione prima della data di entrata in vigore della legge

---

<sup>70</sup> Tali disposizione sono state introdotte dall'art. 63-*bis* del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

8 agosto 1985, n. 431, e le eventuali opere realizzate siano state autorizzate dall'amministrazione comunale; *b*) siano stati utilizzati in conformità ai vigenti strumenti di pianificazione urbanistica; *c*) non siano stati trasformati in assenza dell'autorizzazione paesaggistica o in difformità da essa».

Il comma successivo *8-ter* evidenzia, in definitiva, che le ipotesi sopra segnalate non solo costituiscono, a partire dalla legge n. 168 del 2017, le sole ipotesi di “sclassificazione” dei terreni appartenenti al demanio civico, ma esigono, per via del richiamo necessario alla permuta con altri terreni di superficie e valore equivalenti appartenenti al patrimonio disponibile dei comuni, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, che, in ogni caso, innanzitutto resti inalterato quantitativamente il patrimonio complessivo delle terre collettive: alla sdemanializzazione dei terreni trasferiti, corrisponde la demanializzazione di quelli acquisiti con le permutate.

Al tempo stesso, come dispone il successivo comma *8-quater* dello stesso art. 3, la gestione dinamica dei terreni demaniali, affidata al solo meccanismo dei trasferimenti con permutate ora richiamati, porta anche ad un ampliamento dell'area soggetta a vincolo paesaggistico posto che questo non solo si instaura per i nuovi terreni entrati a far parte del demanio, ma continua a sussistere per le terre trasferite e sdemanializzate.

Più precisamente, la dinamica gestionale delle terre collettive, da esercitarsi pur sempre nell'interesse dei componenti della comunità, «salvo diversa decisione dell'ente collettivo» – così l'art. 2, 3° comma, lett. *b* – da un lato appare ridurre drasticamente lo spazio operativo dello stesso meccanismo interno rappresentato dal mutamento di destinazione, quale in passato attuato sempre con il concerto tra Stato e Regioni, secondo le indicazioni a suo tempo fissate dalla Corte costituzionale, dall'altro permette, pur sempre, «in caso di irreversibile accertata trasformazione dei terreni, con la conseguente perdita della loro naturale destinazione agro-silvo-pastorale», il trasferimento dei terreni ma sempre e solo con permutate, ossia con la concreta garanzia dell'inalterata consistenza spaziale dei domini collettivi nonché della tutela degli interessi degli originari fruitori e della relativa comunità in linea con la perpetua destinazione agro-silvo-pastorale delle terre civiche nonché la conservazione del complessivo patrimonio rappresentato dai domini collettivi.

Questo ultimo riferimento, presente nel corpo della legge n. 168 del 2017, da cui discende l'intervenuta abrogazione degli artt. 9 e 12 della legge n. 1766 del 1927, permette di affrontare, sulla scorta del diritto scritto, anche il problema relativo alla sopravvivenza della diversa regolamentazione dei terreni alla luce della loro destinazione funzionale che nella legge del 1927 era legata all'assegnazione dei terreni alle categorie di cui all'art. 11 di tale legge.

Ebbene, a questo riguardo, va innanzitutto rimarcato che il richiamo nella legge n. 168 anche alla destinazione agricola oltre che a quella silvo-pastorale dei terreni conferma certamente, come si era già in precedenza osservato, la piena compatibilità tra la destinazione agricola dei terreni e la presenza del vincolo paesaggistico. Viceversa, l'intervenuta incompatibilità, alla luce del nuovo paradigma costituito dalla radicale intangibilità del patrimonio complessivo, deve riconoscersi a proposito del regime previsto nella legge del 1927 per il quale le terre destinabili a coltura erano assegnate in enfiteusi con la possibilità di affrancazione e dunque, di definitiva sdemanializzazione.

In altre parole, la legge n. 168 del 2017 prevede pur sempre, a proposito della concreta gestione delle terre civiche, che esse siano assegnate in godimento in conformità delle loro diverse destinazioni. Ed invero, a tale riguardo, l'art. 3 co. 8 della legge n. 168 del 2017 da un lato conferma la possibilità che la gestione implichi l'adozione di eventuali procedimenti di assegnazione di terre definite quali beni collettivi (tra cui rientrano anche le terre di proprietà privata soggette ad usi civici), dall'altro dispone che si conferisca priorità ai giovani agricoltori.

Ma deve ritenersi che siffatta assegnazione, praticabile sia per i terreni coltivabili sia per quelli terreni boschivi e pascolativi, rientra nella pratica gestoria degli usi civici, in un'ottica pur sempre rigorosamente conservativa, per cui è da escludersi che siffatta assegnazione possa intervenire previa stipula di contratti enfiteutici con la conseguente facoltà di affrancazione da parte dei fruitori, come viceversa era previsto espressamente nella legge del 1927 per i terreni coltivabili soggetti a tale fine ad una quotizzazione.

In definitiva, la legge n. 168 del 2017 è andata ben oltre la linea ermeneutica segnata dagli interventi della Corte costituzionale negli ultimi decenni, tutta fondata sul solo diverso assetto funzionale che gli usi civici ed i domini collettivi avrebbero assunto per via della imposizione sui relativi terreni del vincolo paesaggistico. Al tempo stesso, però, se da una parte la novella del 2017 ha assicurato la conservazione inalterata del patrimonio costituito dai demani civici, dall'altro ha inteso pur sempre ribadire che l'interesse generale alla conservazione degli usi civici per finalità ambientalistiche non implica certo il sacrificio dei più circoscritti interessi privati dei componenti delle comunità titolari dei medesimi demani.

Il perseguimento del primo obiettivo, come si ricava dalla disciplina contenuta nella legge n. 168 del 2017, ha richiesto il venir meno delle ipotesi di sacrificio degli usi civici su terre demaniali, da un lato con l'implicita abrogazione della legittimazione e della assegnazione in enfiteusi dei terreni coltivabili, con la possibilità di affrancazione, dall'altro con la cancellazione della sclassificazione

delle terre civiche mediante alienazione, con la sola eccezione dei trasferimenti con permuta in grado di lasciare inalterata la dimensione dei patrimoni civici.

Il perseguimento del secondo obiettivo, per cui, come ricorda espressamente l'art. 2, comma 3°, il diritto sulle terre collettive deve «avere normalmente, e non eccezionalmente, ad oggetto utilità del fondo consistenti in uno sfruttamento di esso», quale «fonte di risorse rinnovabili da valorizzare ed utilizzare a beneficio delle collettività locali degli aventi diritto» – così l'art. 3, 1° comma, lett. *f* – riduce fortemente, a nostro avviso, la possibilità di adottare «mutamenti di destinazione delle terre civiche» che portino al sacrificio degli interessi dei soggetti fruitori degli usi civici, quali componenti della comunità di riferimento, a favore degli interessi più ampi della collettività locale, come previsto originariamente nella legge del 1927.

Sotto questo profilo, a ben vedere, la soluzione normativa introdotta nella legge n. 168 del 2017 ripristina una più ristretta dialettica tra gli interessi privati dei titolari degli usi civici, confortata dall'ormai riconosciuta natura privata degli enti esponenziali, e gli interessi generali della collettività nazionale alla base della tutela ambientalistica veicolata attraverso il vincolo paesaggistico: vincolo che da un lato continua a persistere sui terreni privati, liberati dagli usi civici per intervenuta loro liquidazione, dall'altro continua a persistere sia su terreni civici, divenuti allodiali in quanto trasferiti a soggetti privati con permuta, sia su quelli acquisiti dal patrimonio civico in occasione delle medesime permutate.

9. La complessità degli effetti non dichiarati che la legge n. 168 del 2017 ha prodotto, a nostro avviso, sulla legislazione previgente in materia di usi civici, nazionale e regionale, segnala, al di là dei positivi e lodevoli intendimenti perseguiti con tale provvedimento legislativo, i gravi limiti di un modo frettoloso ed inadeguato di legiferare: esso getta un'ombra, tutt'altro che irrilevante, sull'attuale preferenza a favore del «legiferare per principi».

In una materia oltremodo complessa e delicata in cui si intrecciano competenze legislative nazionali e regionali e diversi sono i soggetti istituzionali chiamati ad intervenire nel processo di verifica circa la compatibilità tra il variegato quadro normativo preesistente e le incomplete indicazioni contenute nella legge n. 168 del 2017, è forte il rischio che si apra una nuova stagione di incertezze e di conflitti legislativi da sottoporre al vaglio della Corte costituzionale e, soprattutto, che in una materia in cui sono coinvolti interessi privati, come quelli spettanti ai fruitori degli usi civici, ed interessi generali, si registri non solo una confliggente diversità di risposte normative ma, nel silenzio del legislatore nazionale, anche la loro diversificata e frantumata determinazione, in via di supplenza, da parte sia delle Regioni, con l'invasione inevitabile nel

territorio della disciplina privatistica, sia della giurisprudenza, civile amministrativa e costituzionale.

In questa ottica, il quadro disciplinare contenuto nella legge storica sugli usi civici del 1927 appare, ad una lettura retrospettiva, un vero e proprio monumento di sapienza tecnica, al di là delle scelte di politica del diritto che ne erano alla base. Rispetto ad essa, la legge n. 168 del 2017 si presenta piuttosto come un libro dei sogni, tutto ancora da definire nei dettagli e nei suoi esiti operativi, con il rischio, ormai ricorrente in questa stagione storica, che, al di là delle intenzioni lodevoli dei promotori, si traduca in un incubo per i titolari degli interessi coinvolti e una sciarama senza soluzioni per gli operatori del diritto.