

SOMMARIO

PARTE PRIMA

DOTTRINA

	<i>pag.</i>
STEFANO MASINI, <i>One Health: una cerniera tra salute umana, sanità animale ed ecosistemi</i>	95

RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

ROSSANA PENNAZIO, <i>Riflessioni sugli usi civici tra storia e rinnovata attualità</i>	113
--	-----

OSSERVATORIO ITALIANO EUROPEO E INTERNAZIONALE

XXXI EUROPEAN CONGRESS AND COLLOQUIUM OF RURAL LAW	145
LAURA COSTANTINO, <i>Italian agri-food system faced with multiple crises</i>	146
MARIO MAURO, <i>Carbon, biodiversity and nutrients: New Land Use Considerations - Italy</i>	162
MARGHERITA BRUNORI, <i>Significant current developments in Rural Law</i>	193

PARTE SECONDA

GIURISPRUDENZA

SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

DOMENICO MONCI, <i>Domini collettivi e alienabilità dei terreni gravati da usi civici in re aliena: una rinnovata certezza nella sentenza della Corte Costituzionale 15 giugno 2023, n. 119</i>	70
CAMILLA GERNONE, <i>Tutela della salute e redditività delle colture: il bilanciamento di interessi contrapposti nella procedura di autorizzazione all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari</i>	93

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

(il numero indica la pagina)

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

Sez. I, 19 gennaio 2023 (*Rinvio pregiudiziale*), 86

CORTE COSTITUZIONALE

15 giugno 2023, n. 119 (*Usi civici e domini collettivi*), 55

DOTTRINA

PARTE PRIMA

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO

D O T T R I N A

STEFANO MASINI

ONE HEALTH: UNA CERNIERA TRA SALUTE UMANA, SANITÀ ANIMALE ED ECOSISTEMI

ABSTRACT

L'osservazione del sistema di relazioni tra salute umana, sanità animale ed ecosistemi concorre alla estrazione di indicatori utili per mettere a punto sistemi di sorveglianza di eventuali rischi e originali strumenti di intervento. Il passaggio che segnala l'emersione del principio *One Health* è quello che parte da una visione meccanicistica delle relazioni di filiera ad un approdo ecologico alla realtà esterna, integrando i cicli di produzione con le condizioni che sostengono la vita.

Sul piano giuridico, si spiega, dunque, l'adeguamento dei compiti da assolvere, con una maturazione delle basi igienico-sanitarie, fino a rimettere in discussione gli approdi più recenti della disciplina di prevenzione del rischio nello svolgersi del processo economico. L'attenzione all'impianto delle filiere non sembra più sufficiente, in quanto limitata ad un'analisi *interna*, mentre matura la necessità di un impegno pubblico per la revisione di regole e apparati sul piano della interrelazione che collega, all'*esterno*, economia ed ecologia.

The observation of the system of relationships between human health, animal health and ecosystems contributes to the extraction of useful indicators for developing surveillance systems of possible risks and original intervention tools. The transition that signals the emergence of the One Health principle moves from a mechanistic view of supply chain relationships to an ecological landing place in external reality, integrating production cycles with the conditions that sustain life.

On the legal level, it explains, therefore, the adjustment of the tasks to be fulfilled, with a maturation of the hygienic-sanitary foundations, to the point of questioning the most recent approaches of the discipline of risk prevention

in the unfolding of the economic process. Attention to the implantation of supply chains no longer seems sufficient, as it is limited to an internal analysis, while the need for a public commitment to the revision of rules and apparatuses on the level of the interrelationship that connects, externally, economics and ecology matures.

PAROLE CHIAVE: Salute umana – Salute animale – Ecosistemi.

KEYWORDS: *Human Health – Animal Health – Ecosystems.*

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi. Produzione agro-alimentare e condizioni esterne che sostengono la vita. – 2. Metodo agraristico e superamento della frammentazione disciplinare. – 3. Problematiche sanitarie e prospettiva della complessità. – 4. Evoluzione della disciplina igienico-sanitaria e limiti del programma di regolazione dei rischi. – 5. Intorno ad un diverso modello organizzativo di sicurezza sociale: qualche spunto. – 6. Reti di relazioni tra salute umana, sanità animale ed ecosistemi: un banco di lavoro per il futuro.

1. «Abbiamo bisogno di una ecologia linguistica, vale a dire di parole che, varcando il limite dello spazio, facciano pace con il tempo, e tirino un filo che riannodi ciò che è stato con ciò che sarà, le vite dei trapassati con quelle dei nascituri»¹. Una esortazione che, rivolta dal filosofo contro la degenerazione del linguaggio, anche il giurista può prendere a prestito e servirsene per interpretare le modificazioni dei rapporti e ordinarli secondo il relativo grado di disponibilità a tener conto della evoluzione delle aspettative non che a giustificare l'apertura a suggestioni provenienti da variabili culturali coerenti con gli sviluppi della disciplina.

Con riguardo alla trama dell'agro-alimentare, è il caso dell'espressione *One Health* legata alle modalità di conoscere il sistema di relazioni tra esseri viventi e il contesto vitale di esistenza rispetto all'allestimento di misure di prevenzione dei rischi.

Non ci sono regole *a priori* da seguire, ma la possibilità di molti punti di vista, non riducibili ad una sequenza già preordinata di elementi di ingresso, permette di ricostruire un programma conoscitivo di ciò che accade nella parte della realtà oggetto di esplorazione.

La definizione dell'appartenenza di un vivente, umano o non umano, ad un certo ambiente e l'osservazione della serie delle relazioni che si intrecciano negli ecosistemi in cui viviamo, concorrono alla estrazione di indicatori utili per mettere a punto sistemi di sorveglianza adattati alle circostanze e fornire gli strumenti richiesti da una proficua strategia di intervento.

L'attenzione alla complessità delle fattispecie concernenti le filiere di produzione di alimenti destinati al consumo costituisce un

¹ Così I. DIONIGI, *Parole che allungano la vita. Pensieri per il nostro tempo*, Milano, 2020, p. 22.

notevole progresso nell'impostazione delle soluzioni possibili, rispetto all'approccio riduzionista fatto proprio dal regolamento generale sulla sicurezza, che si fa carico dell'analisi del rischio "internamente" alle connessioni che intrecciano gli operatori².

Si può, in particolare, individuare una matrice di originale e più recente evoluzione della disciplina contrassegnata dal passaggio da una visione "meccanicistica" delle relazioni di filiera ad una "ecologica" della realtà³.

La dinamica non lineare del rischio emerge già, in termini netti, nell'apparato delle definizioni del regolamento sui controlli⁴, che elenca un numero esponenzialmente maggiore di parametri di interazione reciproca, introducendo un differente modello teorico rappresentato dalla combinazione del ciclo di produzione con le condizioni esterne che sostengono la vita umana e animale e definiscono l'ambiente in cui lo stesso ciclo sia collocato. Per affrontare la conoscenza di eventuali rischi, non sembra più sufficiente l'allestimento delle tradizionali procedure, ma si deve rinunciare ad una descrizione oggettiva, destinata a formare sequenze di calcolo delle probabilità documentate nei manuali, per lasciare spazio all'operatore, per questa via evidenziando le succitate connessioni con le problematiche ecologiche.

Mancano – è vero – linee guida e, comunque, apposite raccomandazioni, nella direzione di una adeguata comprensione del principio, ma non si può rinunciare a fornire un'interpretazione coerente

² Cfr. il reg. (CE) n. 178/2002, del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 *che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare*. In dottrina, v., *ex multis*, E. ROOK BASILE, *L'architettura della legislazione alimentare europea: il reg. CE n. 178/2002*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, Milano, 2021, p. 38 ss.

³ Cfr. F. COLI, *L'approccio One Health*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, pp. 510-511, che avverte: «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 di approccio sistemico e di rendere sostituibili le tre dimensioni della salute umana-ambientale-animale».

⁴ In dottrina si rinvia a F. ALBISINNI, *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa e globalizzazione*, in *Riv. dir. al.*, 2018, n. 1, p. 11.

dei processi co-evolutivi tra ambiente e organismi ospiti oltre che a elaborare elementi di comprensione delle strutture di relazione.

A questo fine, non si tratta, però, di procedere ad un semplice riadattamento degli strumenti messi a punto da altre discipline, approdando alla confluenza di discorsi scientifici sottoposti ad un autonomo scrutinio di affidabilità, ma della considerazione della specifica dimensione indagata – quella del diritto – così da forgiare propri mezzi di misura e di conoscenza⁵.

2. In realtà, è facile osservare come il giurista non si sia sottratto ad una discussione sulla complessità dei sistemi naturali e sull'ineadeguatezza dell'esame delle singole componenti, fin dall'avvio della ricerca dei fondamenti disciplinari, fissando la nozione di ambiente «come fatto di mutua aggressione tra l'uomo e la natura»⁶, la cui compromissione costituisce un rischio per la sopravvivenza di ogni singola persona.

Nel tentativo di identificare una nozione giuridicamente rilevante, superando la frammentazione dei beni oggetto di tutela, è stata subito messa in evidenza la necessità di una gestione ecologicamente corretta dei luoghi ove la vita si svolge e delle attività che ne influenzano la qualità, così come al fine di consentire, in quei luoghi, la conservazione delle condizioni favorevoli alla salute umana, si è accordata una tutela diretta alle singole situazioni soggettive.

Non si sa dire, allora, se sia da ascrivere alla progressiva frammentazione disciplinare e al moltiplicarsi di identità del giurista⁷ la perdita di una unitaria comprensione dell'insieme delle relazioni che le diverse specie intessono con l'ambiente e, specialmente, della vocazione di esso a favorire i processi adattativi ed evolutivi della

⁵ Sulla traduzione dell'approccio *One Health* in più precisi strumenti normativi, v. G. GUERRA, *Il ruolo della New Governance nella tutela della salute unica agroalimentare in Europa*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, 1, p. 514.

⁶ Cfr. M.S. GIANNINI, "Ambiente": saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p. 23.

⁷ Cfr. G. CAZZETTA, *Pagina introduttiva. Unità del diritto e identità culturale del giurista*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno* (LI), 2022, p. 1.

vita dell'uomo, con l'onere di coprire l'area del rischio potenziale di lesione. Fatto sta che è maturata, nel corso del tempo, una frattura profonda tra il regime giuridico dei beni e il piano della prospettiva ecologica, tanto da perdere di vista l'intreccio unitario tra le diverse componenti e suddividere, in compartimenti di materia dai confini mobili, le esigenze rispondenti all'assetto disciplinare, con una allocazione di competenze del tutto instabile.

Solo nel periodo più recente viene forzatamente riproposta, sotto la pressione di emergenze sanitarie, la denuncia dei limiti della conoscenza di comportamenti considerati in modo isolato e si fa largo il bisogno di riabilitare il disegno inseparabile di interferenze che si manifesta nella inscindibile complementarità della rete di relazioni.

È vero che lo studio di forme e varietà interne di un'organizzazione e lo sviluppo della conoscenza delle dinamiche di funzionamento appartiene a molteplici settori delle scienze della vita in una visione evuzionistica della natura e dei rapporti di ogni singola componente, capace di reagire alla produttività economica e alle dinamiche sociali, ma è più facile per l'agrarista avvezzo alla prospettiva di una dilatazione operativa della materia o – per dirlo con le parole di Antonio Jannarelli⁸ – distante, per meritoria esperienza culturale, da una lettura unidimensionale del suo oggetto, affrontare il piano inclinato della ricerca e partecipare alla costruzione di un nuovo ordine “eco-giuridico”⁹.

3. Il compito ordinativo della “complessità” subordinato ai limiti conoscitivi di un impegno previsionale, che espone ogni apparato di regole al ritmo con il quale si svolge la vita della comunità, richiede – come ha scritto Angelo Falzea – «una progettazione in costante aggiornamento e di ampio respiro, di grande adattabilità e

⁸ Il rinvio è all'A., *Dal prodotto agricolo all'alimento: la globalizzazione del sistema agro-alimentare ed il diritto agrario*, in *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*. Atti del VII Congresso mondiale di Diritto agrario dell'Unione Mondiale degli Agraristi Universitari in memoria di Louis Lorvellec (Pisa-Siena, 2-9 novembre 2002), vol. I, a cura di E. Rook Basile, A. Massart e A. Germanò, Milano, 2003, p. 192.

⁹ Sul punto si rinvia a F. CAPRA e U. MATTEI, *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, Arezzo, 2017.

di larga espansività, che rispecchi nella propria esistenza articolata e dinamica la varietà e la variabilità della realtà sociale, con la sua variamente accentuata interna completezza e la sua ora lenta ora veloce ma sempre inarrestabile, interna trasformazione»¹⁰.

A porre in evidenza la corrispondente voce enciclopedica connessa ad un insieme di assunti concettuali e metodologici inerenti al sistema agro-alimentare, è stato lo stesso Jannarelli curvandolo all'occorrenza¹¹ e aprendo la strada a nuovi fronti della ricerca, dato che la pienezza dello strumento conoscitivo delle relazioni sottostanti a quel sistema, sviluppatosi da forme più semplici verso un ordine e una varietà crescente, non può che consolidarsi nell'approccio diagnostico di ulteriori problemi.

Così, quando ci si è trovati di fronte alla emergenza epidemiologica che ha imposto l'adeguamento del sistema normativo alla gravità dei compiti da assolvere¹², non è stato occasionale il recupero della intuizione di considerare strettamente legate le condizioni di coesistenza e di convivenza all'interno del contesto di cui l'uomo fa parte insieme ad altre forme di vita e, perciò, di provvedere con riguardo alle sue eventuali involuzioni. La definitiva acquisizione dell'origine zoonotica delle modalità di trasmissione dei patogeni virali ha portato, in specie, a identificare l'epicentro in un mercato del pesce cinese, dove erano messi in vendita animali vivi ed a registrare che il virus, rilasciato nelle secrezioni respiratorie o attraverso il contatto di superfici contaminate, si era rapidamente diffuso tra gli operatori ed i visitatori. Ciò che l'analisi scientifica ha rilevato, con avanzata intuizione degli effetti di un processo evolutivo innescato dalle molte fonti della varietà biologica, ponendo le basi di una risposta che potesse essere capace di prendere in considerazione le relazioni di insieme, tra tutte le componenti, è stata l'elevata somiglianza con un

¹⁰ Così l'A., voce *Complessità giuridica*, in *Enc. Dir., Annali*, vol. I, 2007, p. 216.

¹¹ Cfr. l'A., *Cooperazione e conflitto nel sistema agroalimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, p. 328.

¹² In argomento, v. A. LATINO, *Il paradigma One Health nell'ordinamento internazionale: un'analisi critica di origini, protagonisti, strumenti normativi*, in *Corti supreme e salute*, 2022, n. 3, p. 781 ss.

coronavirus di pipistrello isolato ai margini del perimetro territoriale dell'insediamento commerciale.

Viene, cioè, provato che la pandemia sia stata generata dal collasso di un intero ecosistema e messa a nudo dall'insufficienza degli strumenti fino ad ora disponibili per la gestione del rischio¹³.

Fuori dalle contingenze temporali, il cultore della materia non può, tuttavia, non segnalare il consolidarsi di una consapevolezza risalente alla disciplina sulla sanità degli animali allevati, rivolta al perseguimento di interessi diversi da quelli produttivi, tenuto conto che molte delle malattie di cui sono affetti già «si propongono con facilità agli uomini che con essi vengono a contatto»¹⁴, intuendo le stesse modalità di trasmissione per «chi si ciba delle relative carni, ed anche per altre maniere di contatti»¹⁵.

Si è configurato, dunque, un complesso di misure di assistenza e vigilanza zoiatrica con riguardo all'esigenza «di evitare l'insorgere di stati patologici in allevamenti, di favorire la riabilitazione di animali infortunati, di garantire il miglioramento genetico e la produzione delle singole specie animali»¹⁶, via via rafforzando la salubrità veterinaria con le funzioni di tutela igienico-sanitaria degli alimenti di origine animale anche alla luce delle nuove «problematiche sociali che si identificano negli obiettivi di salvaguardia della natura e degli equilibri ambientali ed ecologici»¹⁷.

Precoce maturazione di un orientamento che, oggi, si segnala moderno, ma la cui nervatura vitale si raccoglie sotto il segno di un diritto agrario concepito, a livello della quotidianità storica, come “tripartito”, nel senso di fissare una distinzione di contenuto e non

¹³ Cfr. Ministero della salute-Sezione sicurezza alimentare CNSA (Comitato Nazionale per la Sicurezza Alimentare). Parere 9 marzo 2021, *Virus SARS-COV-2 e alimenti*.

¹⁴ Così C. VITTA, *I singoli obiecti della amministrazione sanitaria*, in F. CAMMEO - C. VITTA, *Sanità pubblica*, cit., p. 629.

¹⁵ Così G.B. CERESETO, *Sanità pubblica (interna, marittima, militare)*, in *Dig. it.*, vol. XXI, Milano-Roma-Napoli, 1891, p. 382.

¹⁶ Così R. IANNOTTA, voce *Assistenza e vigilanza zoiatrica*, in *Enc. giur.*, vol. III, Roma, 1988, p. 2.

¹⁷ Sono parole di M.M. PROCACCINI, voce *Veterinaria*, in *Enc. dir.*, vol. XLVI, Milano, 1993, p. 663.

di materia¹⁸. E sollecitando un osservatore non distratto, capace di condurre, nell'incontro con le forme singolari e rilevanti di allevamento degli animali – che rappresentano una delle strutture sottostanti – dentro il «tunnel delle cose non ancora scoperte» come, agli occhi dell'agrarista, già appariva la veterinaria, alla quale viene subito riconosciuta, con i caratteri del giuridico, l'investitura di una “funzione di cerniera” tra sanità animale, salute dell'uomo e salubrità dell'ambiente¹⁹.

4. C'è da chiedersi se la mutata percezione possa rivendicare una inedita possibilità di attivazione della complessiva strategia di prevenzione o, piuttosto, giustificarsi lungo un processo evolutivo della stessa nozione di igiene in base alle convinzioni della scienza medica e della pratica epidemiologica.

In una curiosa ed erudita cronaca storiografica di “miasmi” e “umori”, Carlo M. Cipolla ha osservato come il progresso degli studi ci abbia resi sempre più avvertiti della rilevanza dei fattori ambientali e sociologici rispetto alla eziologia delle malattie, alle fluttuazioni della mobilità, ai cicli di recrudescenza e di remissione²⁰. Ma, sopra tutto, interessa sottolineare la spontanea disponibilità ad attivare l'intelaiatura di una vasta e variegata gamma di misure di carattere preventivo, in esperienze istituzionali con caratteristiche molto di-

¹⁸ Sono parole di A. CARROZZA, *Dal diritto agrario al diritto zootecnico e da questo al diritto veterinario*, in *Riv. dir. agr.*, 1994, I, p. 46.

¹⁹ Sul punto, M.M. PROCACCINI, voce *Veterinaria*, cit., p. 665.

²⁰ Cfr. l'A., *Miasmi e umori*, Bologna, 2012, p. 12, con riguardo all'investitura delle magistrature degli stati regionali dell'Italia chiamate ad occuparsi «della qualità dei generi alimentari venduti sui mercati, dei movimenti dei mendicanti e delle prostitute, delle condizioni igieniche prevalenti nelle case della povera gente, delle farmacie e della qualità e dei tipi di farmaci venduti, delle fognature, del funzionamento degli ospedali, dell'attività della professione medica, delle condizioni igieniche delle taverne e delle bettole, del movimento delle merci dei viaggiatori, dei pellegrini e delle navi, delle quarantene delle navi dei viaggiatori e delle navi sospette, della istituzione dei passaporti sanitari per i viaggiatori e per le merci, della tenuta dei registri dei morti in cui fossero indicate l'identità del defunto, la sua residenza e la sua professione e la presunta causa di morte con l'accompagnamento della relativa dichiarazione medica. E mille altre cose ancora».

verse destinate a conservare la prosperità della pubblica salute fino agli inizi del Novecento²¹.

Viene, dunque, posta un'implicita base sistematica alla disciplina, privilegiando l'attenzione agli aspetti igienico-sanitari secondo la tradizione amministrativa e il progredire delle scienze sociali, che risentono della causa «dell'ambiente cosmico in cui l'uomo vive»²², fino ad anticipare lo sviluppo dell'odierna prospettiva.

Infatti, una maturata attenzione al controllo delle relazioni tra le componenti descritte affinché non superino una certa soglia critica per la presenza di fonti di pressioni esterne – dall'inquinamento di risorse naturali all'alterazione del patrimonio genetico di alcune specie – consente di riallacciare le fila del discorso sulla salubrità delle complessive condizioni di vita, a dimostrazione di come la trasposizione, nella più ampia scala ecologica, possa strutturare più soddisfacenti risposte.

Le procedure ordinate alla salvaguardia dell'igiene collettiva²³ hanno, per lungo tempo, riempito lo spazio che il disegno ottocentesco dello Stato aveva lasciato libero rispetto al «disinteresse per i bisogni della vita materiale e per la stessa dimensione corporea dell'individuo»²⁴. Nel percorso verso la moderna organizzazione di mercato trovano, invece, una articolata tutela, irrobustita nell'integrazione dello spazio economico europeo, esigenze preminenti di affidamento e di circolazione dei prodotti, ruotando l'asse della disciplina sulla sicurezza del consumo.

Chiamato ad allestire un minuzioso apparato di prescrizioni aziendali è l'operatore alimentare attraverso l'archiviazione, la consultazione e l'impiego di una serie di informazioni, così facendosi ca-

²¹ Il rinvio è all'ampia trattazione di F. CAMMEO e C. VITTA, *Sanità pubblica*, in *Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo Italiano*, a cura di V.E. Orlando, vol. IV, parte seconda, Milano, 1905, p. 213 ss.

²² Così S. LESSONA, *Trattato di diritto sanitario*, vol. I, *Parte generale. Concetti fondamentali. Parte speciale. Le professioni sanitarie*, Milano-Roma, 1914, p. 10.

²³ Cfr. R. IANNOTTA, voce *Igiene I) Igiene pubblica*, in *Enc. giur.*, vol. XV, Roma, 1989, p. 1.

²⁴ Si leggano, sul punto, le osservazioni di P. RESCIGNO, G. RESTA e A. ZOPPINI, *Diritto privato. Una conversazione*, Bologna, 2017, p. 218. Ma, in precedenza, v. L. MENGONI, *La tutela giuridica della vita materiale*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1982, I, p. 1117.

rico della preoccupazione di eliminare o ridurre l'incidenza di rischi. Non c'è dubbio che la *food law* riscriva il modo di essere dell'intervento per la salvaguardia di esigenze igienico-sanitarie, sostituendo all'evidenza delle burocrazie e dell'intricato assetto di regolazione pubblica la possibilità di adottare il programma "minimo" richiesto a sostegno dell'attività decisionale. Mentre i pareri regolativi e conformativi continuano a trovare la loro sistemazione, in base ai diversi livelli di competenza dell'amministrazione, occupando una posizione del tutto residuale nel difendere preferenze e bisogni del consumatore²⁵.

L'avventura degli scambi su una scala allargata ai fini della gestione dei rischi alimentari ha portato, così, a privilegiare il ricorso a strumenti in grado di documentare l'itinerario dei passaggi di filiera e determinare l'operazione di ritiro dal mercato, piuttosto che scorgere un rapporto significativo con gli elementi conviventi nello spazio di prossimità, alla luce dell'interesse pubblico a contemperare il ciclo della produzione con le esigenze vitali della popolazione²⁶.

5. Si è, forse, trascurata la riflessione sul processo di organizzazione dell'amministrazione e di liberazione da un coacervo di regole di polizia a presidio di interessi non patrimoniali ed esistenziali delle persone in riferimento alla contemporanea adozione di regole di fonte europea relative «al modo stesso di essere e di fare impresa»²⁷, messe in campo per assicurare un ordine interamente autofondato, quando manchi la concretizzazione di eventi di pericolo.

²⁵ Cfr. F. ALBISINNI, *Soggetti e oggetti della sicurezza, non solo alimentare, in Europa, prima e dopo Lisbona*, in *Agricoltura e in-sicurezza alimentare, tra crisi della PAC e Mercato globale*, a cura di E. Rook-Basile e A. Germanò, Milano, 2011, p. 197 nonché Id., *Alimenti e salute: la prospettiva del diritto agro-alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, p. 445.

²⁶ Che il mercato sia il termine di riferimento esplicito della disciplina dell'alimentare lo scrive puntualmente A. JANNARELLI, *Dal prodotto agricolo all'alimento. La globalizzazione del sistema agro-alimentare ed il diritto agrario*, in *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare. Atti del VII Congresso mondiale di Diritto agrario dell'Unione Mondiale degli Agraristi Universitari in memoria di Louis Lorvellec (Pisa-Siena, 2-9 novembre 2002)*, vol. I, cit., p. 182.

²⁷ Così F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2020, p. 148.

La disciplina del rischio diventa l'esito della traduzione di esigenze di mitigazione delle perturbazioni di mercato, che ha provocato il morbo della "mucca pazza"²⁸, lasciando irrisolto il problema dei processi che rendono vitali le connessioni dell'allevamento con la salute umana e dell'ambiente.

Tracciabilità ed etichettatura restano le principali scappatoie per fissare standard di sicurezza e offrire la possibilità di una ricostruzione, muovendo dall'iniziale portata critica nei confronti delle carenze accumulate nell'esperienza di realizzazione dell'intero circuito coinvolto dai passaggi della filiera²⁹. È, però, ingenuo pensare che questo corredo di strumenti ordinati ad una decostruzione del processo di produzione in quanto capaci di isolare il punto critico in cui abbia rilevanza la manifestazione del rischio, nel percorso dell'alimento verso il mercato – così da sanare la non conformità e, rispettivamente, segnalare le caratteristiche distintive su cui, di volta in volta, si appunta l'interesse al consumo – possa supplire all'assenza di interazioni con il capitale naturale e proporsi come dato autoreferenziale nello svolgersi del processo economico.

Recuperata una più adeguata consapevolezza a ricucire l'ambito delle relazioni di filiera con il radicamento di interessi in un ordine ecologico riflesso dalle esigenze comunitarie, si procede, dunque, lungo la via del ritorno ad una più adeguata strutturazione di storici settori dell'ordinamento sanitario a partire dall'organigramma di funzioni che spettano ai dipartimenti di prevenzione quali strutture operative delle unità sanitarie locali, chiamate a promuovere azioni volte ad individuare e rimuovere le cause di nocività e malattie di origine ambientale, umana e animale³⁰.

Senza dimenticare che già il quadro legislativo unico per l'orga-

²⁸ Cfr. L. COSTATO, *Sicurezza alimentare e scienza «igienico-sanitaria»*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2006, n. 2, p. 55 ss.

²⁹ Si veda A. GERMANÒ, *Il mercato alimentare e la sicurezza dei prodotti*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, p. 139 ss.

³⁰ Il riferimento è agli artt. 7-bis e 7-ter del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 *Riordino della disciplina in materia sanitaria a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*. Sul punto, v. A. Odone, *Il ruolo dell'igiene e della Sanità pubblica nella fase post-emergenziale della pandemia da Covid-19*, in *Corti supreme e salute*, 2020, n. 2, p. 383.

nizzazione dei controlli ufficiali³¹, pur evitando una esplicita citazione del principio *One Health*, di fatto, ne traduca strumenti, obblighi e responsabilità secondo un approccio in cui la sicurezza della filiera agro-alimentare non possa essere adeguatamente tutelata se non vi sia attenzione a preservare la salubrità dell'ambiente e la salute animale con particolare riguardo alle malattie trasmissibili come a quelle da microrganismi che diventano resistenti agli antimicrobici.

Nel superamento di obiettivi non contingenti, richiesti dalla rimozione di ogni eventuale pregiudizio per il consumo di alimenti, viene chiamato in causa l'esercizio di modalità avanzate di disciplinamento della prevenzione collettiva e della sanità pubblica. E per colmare il vuoto teorico venutosi a creare, la ricerca si appunta su un veicolo di innovazione istituzionale di stampo diverso da quello composto dalle regole di sicurezza alimentare³². Rispetto al bisogno di regolazione di rischi più ampi e incisivi di quelli tradizionalmente individuati attraverso misure di prevenzione e precauzione allestite a livello aziendale³³, non è più solo l'interesse del consumatore a venire in gioco sul versante della garanzia di vizi e difetti del prodotto in conseguenza della violazione di regole dell'agire economico, ma quello rilevante, sul piano della cittadinanza, diretto a salvaguardare insieme all'efficienza della filiera anche il ciclo sostenibile della natura.

Si tratta, infatti, di "avanzare" sul terreno della conoscenza degli intrecci instaurati tra salute umana, animale ed ecosistemi, recependo l'evoluzione regolamentare del modello organizzativo della pubblica amministrazione e dei presupposti legittimanti gli interventi ai fini di riequilibrio. Ma anche di "arretrare", nella dimensione della riflessione scientifica, recuperando la insopprimibile aderenza delle

³¹ In dottrina, v. *amplius*, F. ALBISINNI, *Il regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa e globalizzazione*, cit., 11.

³² Sul punto, v. F. ALBISINNI, *La sicurezza alimentare veicolo di innovazione istituzionale*, in *Riv. dir. al.*, 2009, n. 1, p. 1.

³³ In dottrina, si rinvia più in generale a F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, Milano, 2005; F. TRIMARCHI, *Principio di precauzione e "qualità" dell'azione amministrativa*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2006, n. 6, p. 1673; M. CHITI, *Il rischio sanitario e l'evoluzione dall'amministrazione dell'emergenza all'amministrazione precauzionale*, ivi, p. 1.

diverse forme di allevamento a presentarsi vincolate ad un “discorso pubblico” di intelaiatura e di sviluppo degli strumenti di regolazione, nella direzione di correggere l’espandersi degli interessi economici legati al processo di industrializzazione della catena alimentare, di fronte alla tutela di prerogative di “sicurezza sociale”.

Nel rappresentare la cornice comune dei programmi e dei relativi processi e azioni, assicurando il corrispondente livello essenziale di assistenza, l’apposito *Piano Nazionale della Prevenzione*, secondo la visione che considera l’origine dei rischi nell’interfaccia ambiente-animale-ecosistemi, affronta trasversalmente il tema «della biodiversità e della salute umana, così come il contrasto efficace all’antimicrobico-resistenza, problema crescente di dimensioni globali, o come il contrasto all’emergenza di epidemie e pandemie che trovano origine nelle manomissioni e degrado degli ecosistemi con conseguenti trasferimenti di patogeni (*spill over*) dalla fauna selvatica a quella domestica, con successiva trasmissione all’uomo»³⁴.

6. Le scarse considerazioni che precedono, se non portano ad un conclusivo assetto della ricerca, suggeriscono almeno l’obiettivo di riprendere le chiavi di collegamento della disciplina degli alimenti con le complesse relazioni dei cicli biologici di produzione e il territorio, sede delle attività di allevamento, in una visione che, affrancandosi da una mera logica quantitativa di mercato, possa spostare lo sguardo sull’analisi di sistema.

Anzi tutto, rispetto all’*arresto* della nozione formalizzata dalla pertinente regolamentazione europea, si deve prendere atto che la declinazione della sicurezza proceda verso la gemmazione di significati non riducibili alla verifica di commestibilità degli alimenti³⁵.

La natura economica che pervade l’orientamento della *general food law* ne ha, fino ad ora, evidenziato la funzione di stabilizzazio-

³⁴ Il riferimento è all’art. 27 del d.l. 30 aprile 2022 n. 36, *Ulteriori misure urgenti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)* convertito, con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2022, n. 79.

³⁵ Cfr. V. PACILEO, *Il diritto degli alimenti*, Padova, 2003, p. 34 e, con riguardo all’arricchimento degli aspetti nutrizionali e tossicologici, L. COSTATO e S. RIZZIOLI, voce *Sicurezza alimentare*, in *Dig. Disc. Priv., Sez. Civ., Agg.*, Milano, 2010, p. 918 ss.

ne delle relazioni di mercato al riparo da eventuali incidenti, in conseguenza della mancanza o della perdita di requisiti di idoneità al consumo ovvero di danno alla salute. Dopo la pandemia, però, la problematica del rischio nel suo complesso ha cominciato ad essere analizzata in una prospettiva diversa da quella assunta con riguardo all'impianto delle filiere e comprensiva dei mezzi di comunicazione al consumatore.

Per una più adeguata messa a fuoco, si insiste, in specie, sul fatto che la consapevolezza dell'interdipendenza vitale tra tutti gli esseri animali e vegetali con i limiti biofisici di un apparato che sia anche base della produzione, abbia portato ad un mutamento dell'indirizzo di pensiero sul significato da attribuire a tale concetto, all'interno della molteplicità dimensionale della salute della persona.

In una attitudine rivelatrice della complessità a cui si è tentato di dare rilievo, è suscettibile di essere ingerito dall'uomo quel prodotto che risponda non soltanto ai meccanismi che, dall'interno della sequenza produzione-trasformazione-commercializzazione, costruiscono un modello meccanico puramente causalistico. La soluzione che la crisi sanitaria, nel suo travaglio, ha consentito di mettere in campo prevede, diversamente, l'osservanza di una serie di doveri nei confronti di un ambiente condiviso (e abitato) e la comprensione della stessa sequenza come un tutto organizzato anche nelle forme biologiche e nella interrelazione determinata dalle dinamiche ecologiche.

Il "tempo della complessità"³⁶ potrebbe, certo, far ripiegare su sé stesso anche lo studioso della materia agro-alimentare per non voler affrontare la discontinuità di una complicata ricostruzione – peraltro ormai sgrossata – ma sarebbe come rinnegare quel metodo di lavoro privilegiato a cui Antonio Jannarelli ci ha indirizzato, ammonendo che, chi se ne occupa, «pur nella comprensibile prevalenza della ricerca di indirizzo privatistico ha da sempre dovuto cimentarsi con questioni di diritto pubblico con indubbio anticipo rispetto a ciò che poi sarebbe emerso anche in altri settori economici»³⁷.

³⁶ È il titolo dell'importante contributo di riflessione di M. CERUTI con prefazione di E. MORIN, Milano, 2018.

³⁷ Così l'A., *Comparazione e diritto agrario. Saggi*, Bari, 2021, p. 14.

Perché *One Health* non è altro che l'ultimo e provvisorio capitolo di restaurazione, sul terreno della produzione di alimenti e della immissione in commercio, del ruolo che spetta all'autorità pubblica a discapito dell'autonomia riconosciuta ad ogni singolo operatore privato, che ha fatto da leva all'estensione della disciplina in una direzione (fino ad ora) sempre accortamente "sbilanciata" verso le ragioni del libero scambio. Tuttavia, all'improvviso siamo stati messi di fronte a temibili ripercussioni e sospinti dalla necessità di difendere non più solo le caratteristiche nutrizionali e salutistiche dei prodotti, ma l'equilibrio ecologico, quale pietra angolare della definizione dei principali doveri e della fissazione dei limiti basilari per la comprensione di una realtà concepita come modello relazionale.

Fare i conti con le varianti imposte dalle trasformazioni dei sistemi di produzione che intrecciano la materia ed i suoi cicli interpella, così, a individuare e segnalare, al crocevia di una riflessione ormai diversificata della prassi socio-economica, sia la pluralità dei "punti di vista" che puntellano l'investigazione sia le "parole chiave", in grado di mettere in mostra elementi di caratterizzazione di un percorso riconoscibile di adeguamento³⁸.

Lo scenario che si delinea richiede di affrontare problemi di ordine sistemico con il reperimento di originali *guidelines*, in grado di correggere il funzionamento del mercato rispetto all'impatto su ambiente, biodiversità, ecosistemi e la stessa salute dell'uomo, tanto che – in una suggestiva proposta – la direzione che, da ultimo, impegna il dispiegarsi dei compiti dell'agrarista guarda alla «lotta per la salvezza del pianeta e per un habitat a misura d'uomo»³⁹.

Sul piano dell'accrescimento del quadro regolativo, non c'è da stupirsi che il legislatore sia preparato a reagire alla soddisfazione dei bisogni di una compiuta revisione degli apparati e delle procedure,

³⁸ In proposito, ampie e feconde riflessioni si devono a M. GOLDONI, *Presentazione dell'Antologia. Cento anni di vita della Rivista di diritto agrario. Una breve antologia per riflettere sul futuro* a cura di M. Goldoni, E. Sirsi, G. Strambi, E. Cristiani, M. Alabrese e S. Matteoli, allegato al n. 4-2021 della *Riv. dir. agr.*, spec. p. 24 ss.

³⁹ Sono parole di A. JANNARELLI, *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità* (2013), allegato al n. 4-2021 della *Riv. dir. agr.*, p. 313.

ma la posta in gioco, chiamata a realizzarsi nel contesto rivisitato, è destinata ad inverare modifiche più profonde. Una volta preso atto che la sicurezza non possa dipendere soltanto da misure volte a favorire le capacità decisionali in azienda, il raggiungimento dell'efficienza economica anche con il ricorso a tecnologie digitali – si prenda, ad esempio, la così detta *blockchain* – non può bastare da sola⁴⁰. Il comune sentire, tra resistenze e paure, pone il problema dei rischi al di fuori delle transazioni di mercato, nello spazio di vita con altri esseri umani e animali e con la natura. E si chiarisce che la cooptazione di un'intera rete di relazioni divenga una componente centrale e irrinunciabile nell'analisi dei rischi.

L'interferenza pubblica nell'agro-alimentare torna, così, a crescere e l'esperienza imposta, nella sua articolazione essenzialmente europea, dall'incremento del potere organizzativo dell'operatore, in grado di rendere praticabili gli adattamenti degli strumenti in dotazione rispetto alla tipologia dimensionale e alla scala commerciale, spinge, in modi e tempi non eludibili, ad immaginare varianti significative.

Uno dei test più emblematici resta la resistenza agli antibiotici indotta dalla trasformazione di ceppi batterici in base a mutazioni avvenute nel corredo genetico, in grado di fungere da protezione alla relativa formazione. Al controllo dei batteri responsabili di gravi infezioni, in conseguenza dell'ingestione di alimenti di origine animale, non si può procedere, tenuto conto delle più recenti linee operative di monitoraggio e di valutazione⁴¹, se non facendo ricorso ad una visione integrata, che preveda l'adozione di buone pratiche già nell'allevamento ai fini di un uso prudente degli stessi farmaci.

Si tratta di una problematica cruciale perché l'accesso ad alimenti idonei o adatti al consumo, partendo da una concezione non riduzionistica del rischio, è subordinata ad una prospettiva relazionale piuttosto che ad una rilevazione descrittiva della prassi – come

⁴⁰ Cfr. B. LA PORTA, *Contributo ad una visione contemporanea dell'azienda agricola. Tra sostenibilità e sfide del Mondo digitale*, Torino, 2023, p. 161 ss.

⁴¹ Il rinvio è al *Piano Nazionale di Contrasto dell'Antibiotico Resistenza* (PNCAR) 2022-2025, disponibile in internet nel portale del Ministero della Salute.

si è cercato di annotare – declinata da un’ingenua forma di volontarismo.

In uno scenario, ormai a portata di mano, di artificializzazione degli alimenti si afferma, così, il compito di regolare le applicazioni tecnologiche che consentono nuove forme di manipolazione e di modificazione della natura. E anche in funzione di ciò che potrebbe accadere sul piano della salute e della varietà delle condizioni di esistenza, è da augurare un “ben tornato”⁴² all’esercizio di funzioni amministrative che possano garantire un ambiente alimentare sostenibile di fronte all’essenza di comportamenti ordinati ad una logica autoreferenziale.

Uno spazio nuovo, che ha cominciato ad essere abbozzato nella fase più recente di evoluzione della politica agricola comune, creando tante opportunità economiche quanto indicando sfide significative, così che anche il nostro Paese sia chiamato all’impegno di passare a diete più equilibrate, più sane e maggiormente sostenibili dal punto di vista ambientale⁴³.

⁴² Il riferimento è al saggio di G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, 2022.

⁴³ È quanto si legge nel documento di lavoro dei servizi della Commissione europea, *Raccomandazioni della Commissione per il piano strategico della PAC e l’Italia*, che accompagna il documento *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Raccomandazioni agli Stati membri sui relativi piani strategici della politica agricola comune*, Bruxelles, 18 dicembre 2020, SWD (2020) 396 final.

RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

ROSSANA PENNAZIO

RIFLESSIONI SUGLI USI CIVICI TRA STORIA E RINNOVATA ATTUALITÀ

ABSTRACT

Il contributo propone una rilettura sistematica degli usi civici alla luce della legge n. 168 del 2017 sui domini collettivi e della recente giurisprudenza con lo scopo di richiamare all'attenzione dell'interprete non soltanto i principali temi e problemi, ma anche delle ricostruzioni concrete e innovative. La disamina evidenzia che la tutela degli usi civici modifica l'assetto complessivo della proprietà e determina una sostanziale rimodulazione del relativo concetto in una dimensione intergenerazionale.

The paper proposes a systematic rereading of civic uses in light of law 168 of 2017 on collective domains and recent jurisprudence with the aim of bringing to the interpreter's attention not only the main themes and problems, but also concrete and innovative reconstructions. The examination highlights that the protection of civic uses modifies the overall structure of the property and determines a substantial remodulation of the related concept in an intergenerational approach.

PAROLE CHIAVE: Usi civici – Proprietà plurale – Legge n. 168 del 2017 – Domini collettivi.

KEYWORDS: *Civic Uses – Plural Property – Law n. 168 of 2017 – Collective Domains.*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Inquadramento storico degli usi civici. – 3. I tratti caratterizzanti gli usi civici secondo che la terra sia di proprietà del privato o di un ente pubblico. – 4. La circolazione delle terre private gravate da usi civici e i profili rimediali a tutela dell'acquirente. – 5. Le diverse configurazioni degli usi civici su terre in proprietà privata – 6. Osservazioni che propendono per la tesi del diritto reale *sui generis*. – 7. Considerazioni sulla circolazione della nuda proprietà di terreno privato gravato da usi civici anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 119 del 15 giugno 2023. – 8. Uso civico (propriamente detto) e demanio civico: rilievi su tipologie e regime giuridico. – 9. L'inespropriabilità per pubblica utilità dei beni di dominio collettivo soggetti a usi civici alla luce della decisione n. 12570 del 10 maggio 2023 della Cassazione. – 10. Il contributo ermeneutico della Corte costituzionale. – 11. La legge 20 novembre 2017 n. 168 sui domini collettivi: dal demanio *ex feudale* alle future generazioni.

1. L'importante arresto (sentenza n. 12570 emanata dalla Cassazione, a sezioni unite, il 10 maggio 2023)¹ della Suprema Corte circa l'inammissibilità dell'espropriazione per pubblica utilità dei beni di dominio della collettività gravati da usi civici e la significativa decisione (sentenza n. 119 pronunciata dalla Corte costituzionale il 15 giugno 2023)² della Consulta relativamente all'alienabilità delle terre di proprietà privata gravate da usi civici non ancora liquidati³, appaiono l'occasione propizia per l'effettuazione di certune considerazioni sulle terre assoggettate agli usi civici, così da proporre una rilettura sistematica dell'inerente disciplina con lo scopo di richiamare all'attenzione dell'interprete non soltanto i principali temi e problemi, ma anche ricostruzioni concrete e innovative. Il contributo, dopo aver offerto un breve *excursus* storico degli usi civici ed essersi soffermato sulla tipologia, nonché sulla natura giuridica e sul relativo regime, attraversa, *en passant*, la tematica dei rimedi a protezione di chi acquista una terra privata ancora soggetta a uso civico, come pure l'argomento della proprietà plurale.

La disamina pone in luce che la tutela degli usi civici modifichi l'assetto complessivo della proprietà e determini una sostanziale rimodulazione del relativo concetto⁴: dal modello proprietario di un diritto dominicale priva-

¹ Cass. 10 maggio 2023, n. 12570, in *DeJure*.

² Corte cost., 15 giugno 2023, n. 119, in *DeJure*.

³ Già Corte cost., 28 novembre 2022, n. 236, in *DeJure*, nell'*iter* motivazionale sottolinea che l'approccio conservativo della disciplina sui domini collettivi contenuta nella legge 168 del 2017 rende non agevole il coordinamento ermeneutico con la precedente legge n. 1766 del 1927, che non è stata abrogata con il nuovo intervento. E così l'impianto conservativo della legge 168 attribuisce anche alle terre gravate da usi civici non ancora liquidati (art. 3, comma 1°, lettera d, della legge n. 168 del 2017) i caratteri della inalienabilità, della indivisibilità, della inusufruttibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale.

⁴ Per tutti, la magistrale analisi di P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione*

to ed individuale a quello di un'appartenenza collettiva delle terre in capo ad una comunità che vive ed osserva determinati valori e consuetudini. I domini collettivi oltrepassano così le linee generazionali e sospingono la società a promuovere efficaci forme di tutela e di gestione della terra su cui essi insistono. E ciò è tanto più importante perché la proprietà (in particolare la proprietà agraria) è stata ed è ancora fondamento della società civile.

2. Prima di affrontare le questioni poc'anzi indicate, si profila opportuno procedere a un conciso *excursus* della storia⁵ degli usi civici, la cui attualità è più che viva (come dimostrano le recenti pronunce sopra richiamate), considerata anche la progressione degli interventi normativi che si sono cronologicamente succeduti nella materia fino ai tempi più recenti e senza trascurare il rilevante dato fattuale che ancora oggi – secondo attendibili stime⁶ – circa un quarto del territorio della Repubblica Italiana è gravato da usi civici. Nell'esperienza giuridica questi rappresentano⁷ un istituto dai caratteri tanto particolari da far legittimamente dubitare che all'interno del nostro diritto positivo agli stessi possa assegnarsi una collocazione precisa e limitata. Tuttavia – si afferma⁸ – se tale dislocazione va (proprio e comunque) rinvenuta nel rispetto di quelle esigenze logiche e sistematiche alle quali il giurista non può rinunciare, la medesima dovrà ricercarsi all'interno della storia⁹. Difatti, la stessa espressione “usi civici” costituisce¹⁰ la sintesi di una serie di fenomeni complessi e diversificati tra loro: basti pensare ai diritti di uso civico su terreni privati e ai demani collettivi, caratterizzati dalla diversa conformazione del territorio e dalle consequenziali diverse modalità con le quali queste forme di appartenenza comune vengono esercitate.

di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria, Milano, 1977, ristampato (Milano, 2017) in anastatica con l'aggiunta di alcuni più recenti saggi dell'A. sull'argomento.

⁵ Cfr. F. MARINELLI, *Gli usi civici*, in *Trattato di diritto civile e commerciale* già diretto da A. Cicu, F. Messineo, L. Mengoni, continuato da P. Schlesinger, Milano, 2003, p. 1 ss. e a R. TRIFONE, *Gli usi civici*, in *Trattato di diritto civile e commerciale* diretto da A. Cicu - F. Messineo, Milano, 1963, p. 1 ss.

⁶ Così V. BARBA, *Validità ed efficacia degli atti dispositivi di beni gravati da usi civici*, in *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, a cura di L. Principato, Torino, 2018, p. 120 nota 6.

⁷ Cfr. Cass. civile, sez. un., 10 maggio 2023, n. 12570 in *DeJure*.

⁸ È quanto asserito dai giudici nella detta sentenza.

⁹ Sull'origine degli usi civici cfr., altresì, M.C. CERVALE, *Proprietà collettiva, usi civici e ordinamento civile in Italia*, su *Actualidad jurídica latinoamericana* n. 14, febbraio 2021, p. 534 ss.

¹⁰ Come si avrà meglio l'occasione di chiarire in seguito.

Gli usi civici sorgono nel Medioevo¹¹, ovvero nell'era in cui la concezione romanistica della proprietà è costretta a confrontarsi con l'influenza dei popoli barbari, cominciando a mutare. Il concetto di proprietà quindi si modifica e (in una economia arretrata senza capisaldi, né mercati e nemmeno ordine quello che più conta non è l'astratta validità del titolo di proprietà, ma la concreta possibilità di utilizzare, di coltivare, di pascolare) il baricentro del diritto si sposta dal soggetto titolare del diritto al bene, ragion per cui il punto di riferimento non è più l'astratta appartenenza del diritto, bensì il godimento e l'esercizio concreto.

Questo è il periodo nel quale si assiste alla definitiva scomposizione della proprietà, potendosi cedere sia il dominio diretto, sia il dominio utile. È la fase in cui il rapporto tra *dominium*, usufrutto e servitù è strettamente connesso al dominio utile; è il frangente dove sia l'uso che la servitù sono intesi come situazioni di appartenenza piena e autonoma e come tali tutelate. Al riguardo, nel porsi la questione della distinzione fra bene della comunità e *res* del singolo, si osservò che fosse ben possibile parlare, a fronte della proprietà individuale, di proprietà collettiva, appartenente a una *universitas* e quindi ai relativi *cives*. In questo lasso di tempo nascono i contratti agrari (laddove nel diritto romano venne utilizzata la più generica *locatio*), i quali avrebbero avuto un grande sviluppo, intersecandosi con le situazioni reali e conformandosi secondo usi e consuetudini che in siffatta materia sarebbero divenuti caratteri portanti sia dei rapporti di natura reale, sia di quelli dal tratto obbligatorio. Inoltre, durante il Medioevo, nasce e si sviluppa il feudo attraverso cui la monarchia si garantisce l'obbedienza, la fedeltà, le risorse finanziarie e l'aiuto nelle guerre di un signore¹² cui concede un territorio da cui trarre sostentamento per sé, per la sua famiglia e per la di lui corte. La feudalità si incrementa in particolare nel Mezzogiorno d'Italia e qui rinasceranno le comunità territoriali stabili e inizierà a crearsi un demanio proprio dei Comuni, che si articolerà parallelamente a quello feudale. Il peculiare rapporto che legherà il Mezzogiorno italiano al fenomeno degli usi civici e dei demani collettivi ebbe a formarsi in questo periodo. Successivamente, sulla scia del pensiero rivoluzionario francese,

¹¹ Ossia nell'epoca storica collocata indicativamente tra il 476 (anno della caduta dell'Impero Romano d'Occidente) e il 1492 (anno della scoperta dell'America) d.C.

¹² Ci si riferisce al vassallo e cioè a quella persona, la quale nella società feudale si assoggettava a un signore mediante un rapporto di vassallaggio, promettendo, fra l'altro, fedeltà e aiuto militare in cambio di protezione e benefici (specialmente l'immissione nel possesso di una data terra con la facoltà di trarne l'inerente godimento). Per maggiori ragguagli in proposito cfr. M.C. CERVALE, *Proprietà collettiva, usi civici e ordinamento civile in Italia*, cit., p. 535.

nella prima metà dell'Ottocento, verranno emanate le cc.dd. leggi eversive della feudalità. L'esperienza del Regno di Napoli fu la più rilevante per l'elaborazione di una disciplina organica dei demani collettivi e si realizzò in due distinti periodi: il primo che corre dal 1808 al 1815 (anno della sconfitta a *Waterloo* di Napoleone Bonaparte) e il secondo, quello borbonico, che va dal 1815 fino all'Unità d'Italia (ufficialmente proclamata il 17 marzo 1861). Durante il primo periodo la feudalità, poiché costituiva uno degli ostacoli più potenti alla rigenerazione di uno Stato, venne soppressa con la legge 2 agosto 1806¹³, il cui art. 1 sancì che: «La feudalità con tutte le sue attribuzioni resta abolita. Tutte le giurisdizioni sinora baronali, ed i proventi qualunque, che vi siano stati annessi, sono reintegrati alla sovranità, dalla quale saranno inseparabili». Nel successivo art. 15, la predetta legge afferma che: «I demani appartenenti agli aboliti feudi restano agli attuali possessori e gli usi civici saranno conservati fino a quando di detti demani, con apposita legge, non ne sia determinata e regolata la divisione, proporzionata al dominio e ai diritti rispettivi». A tale legge fece seguito quella del primo settembre 1806 sulla ripartizione dei demani e il decreto dell'8 giugno 1807, che statuí come sotto il nome di demani, o terreni demaniali, fossero ricompresi «tutti i territori aperti, colti o incolti, qualunque ne sia il proprietario, sui quali abbian luogo gli usi civici, o le promiscuità» e stabilì che le predette terre sarebbero state ripartite nelle modalità indicate dal medesimo decreto. Venne poi istituita una commissione feudale, con caratteristiche giurisdizionali, al fine di decidere le controversie tra Comuni e *ex* baroni. Infine, ritornato il regno borbonico a Napoli, con un decreto del 30 giugno 1818 si continuò l'opera già iniziata e vennero individuati in tutte le province dei consiglieri allo scopo di applicare le leggi e redigere progetti per sistemare e dividere le terre demaniali.

Dopo l'unità d'Italia, gli ordinamenti degli stati preunitari vennero unificati mercé l'approvazione del codice civile del 1865. Contestualmente furono emanati ulteriori provvedimenti e si individuò, all'interno del processo abolitivo, anche un profilo tendente alla necessaria soggettivazione dei beni collettivi, riconoscendosi nel Comune il soggetto che avrebbe dovuto amministrare tali beni, iniziando un processo che, da un lato, avrebbe condotto alla separazione e diversificazione tra demanio pubblico e dema-

¹³ Simile legge fu voluta da Giuseppe Napoleone, il quale, in uno al di egli successore Gioacchino Murat, attuò concretamente le citate disposizioni attraverso la nomina dei componenti della commissione feudale a cui venne assegnato il delicato compito di regolare i rapporti tra i baroni e i cittadini, dividendo le terre che appartenevano un tempo al feudo.

nio collettivo e, dall'altro, avrebbe posto le basi per la rinascita di un demanio comunale vero e proprio. Fu con le leggi 24 giugno 1888 n. 5489 e 4 agosto 1894 n. 397, relative a territori degli *ex* Stati Pontifici, che si ebbe un parziale ritorno di tale tendenza e si proseguì nell'opera di riordino degli usi civici.

Va infine ricordato che la presenza di tradizioni, di differenze tra legislazioni preunitarie e la giurisprudenza che pian piano si venne formando, determinarono una diversa connotazione degli usi civici nelle province napoletane, nelle isole maggiori, nella Toscana, nelle *ex* Province Pontificie¹⁴, nel Lazio, nella Pianura Padana, nell'arco alpino¹⁵, in Trentino Alto Adige¹⁶ e nel Friuli Venezia Giulia.

3. Per la dottrina¹⁷ la combinazione di parole “usi civici” indica dei peculiari diritti di godimento¹⁸ spettanti alla collettività¹⁹ di un dato luogo (Comune o Frazione) consistenti nel trarre utilità elementari²⁰ dal demanio di un certo territorio, comprensivo delle acque, dei boschi, dei pascoli e delle terre. La legge 16 giugno 1927, n. 1766²¹, ha dettato uno statuto

¹⁴ E. CORTESE, *Domini collettivi*, in *Enc. dir.*, XIII, Milano, 1964, p. 920.

¹⁵ G. BOLLA, *Le comunioni familiari ereditarie dei territori alpini e la Legge 16 giugno 1927 sul riordinamento degli usi civici*, Firenze, 1947, *passim.*; ID., *La proprietà regoliera. Scritti di diritto agrario*, Milano, 1963, p. 10 ss.

¹⁶ E. ROMAGNOLI, *Regole dell'arco alpino*, in *Noviss. dig. it.*, 1986, spec. p. 607 ss. Con particolare riguardo alle proprietà collettive nelle Alpi Nord-Occidentali, v. R. LOUVIN - N.P. ALESSI, *Un nouveau souffle pour les consortheries de la Vallée d'Aoste*, in *Revue de géographie alpine*, 2021, <http://journals.openedition.org/rga/8249>.

¹⁷ In questo senso C.M. BIANCA, *La proprietà, Diritto civile*, Torino, 1999, p. 712; M.A. LORIZIO, *Usi civici*, in *Enc. giur.* XXXII, Roma, 1994, p. 1 ss., come pure U. PETRONIO, voce *Usi civici*, in *Enc. dir.*, XLC, Milano, 1992, p. 931, nonché D. PORRARO, *Natura e struttura dei diritti di uso civico*, in *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, cit., p. 135.

¹⁸ La cui fruizione è esercitata individualmente o insieme dai relativi componenti proprio in virtù dell'inerente appartenenza.

¹⁹ Ovvero a una pluralità di persone considerata nel loro complesso e stabilmente stanziata sul territorio.

²⁰ Per soddisfare bisogni primari o utili. I diritti di uso civico hanno – come su delineato – origine antichissima e contenuto assai vario: a mero titolo esemplificativo si pensi al diritto di raccogliere castagne (c.d. castagnatico), o erba (c.d. erbatico) oppure funghi (c.d. fungatico) o legna (c.d. legnatico).

²¹ Per la complessa materia degli usi civici trovante completa disciplina nella citata legge (che così ha convertito il r.d. 22 maggio 1924, n. 751) e nel successivo regolamento di esecuzione approvato con r.d. 26 febbraio 1928, n. 332 e per altri provvedimenti e norme meritevoli di citazione, cfr. A.I. MICELI, *Gli usi civici: il punto di vista del notaio*, in *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, cit., p. 164; con riguardo alla legislazione regionale e ai poteri delle Regioni in argomento “usi civici” v. F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., p. 131 ss. e p. 169 ss. Per rilievi ulteriori ID., *Dimensioni della proprietà collettiva. Gli usi civici tra privato, pubblico, collettivo e comune*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022, p. 665 ss.; C. ALVISI,

tendenzialmente unitario (fatte salve alcune specificità) per una pluralità di fenomeni ben distinti, assoggettando, fra l'altro, a un unico trattamento giuridico sia gli usi civici che qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento avente a oggetto terre non in proprietà privata, in modo da stringere sotto la omnicomprensiva, ma falsante, dizione "usi civici" situazioni oggettivamente non riconducibili entro quell'unico denominatore²². Di conseguenza, pur nell'unitaria funzione riguardante approssimativamente la facoltà degli «abitanti di un Comune o di una Frazione di esso» di trarre dal fondo utilità corrispondenti all'uso civico, bisogna distinguere gli usi civici insistenti su terre private (*jura in re aliena*) dai domini collettivi (*jura in re propria*), figura quest'ultima assorbente sia le terre pervenute ai Comuni per effetto di liquidazione di usi civici su "terre" private, o a titolo derivativo da più risalenti Comunità, sia le "terre" che storicamente sono di proprietà pubblica.

È importante tenere a mente che la legislazione dell'inizio del secolo scorso è confermata nella sua vigenza dalla legge n. 168 del 2017 sui domini collettivi e resta tuttora ancorata alla sopra tratteggiata dicotomia: la legge del 1927 si prefigge così lo scopo di dirimere, da un lato, i rapporti tra proprietà privata e usi civici e, dall'altro, con gli *jura in re propria* costituisce la matrice primordiale di una – quasi un secolo fa sconosciuta – attenzione all'ambiente attraverso la conservazione del patrimonio boschivo e pascolivo.

Questa sinergia con la tutela paesistico-ambientale si rinsalda con la legge 168 del 2017 così come modificata dall'art. 63-bis del d.l. n. 77 del 2021. La previsione normativa – che aggiunge all'art. 3 della legge n. 168 i nuovi commi 8-bis, ter e quater – dà un ulteriore impulso²³ alla sistematizzazione di usi civici e domini collettivi e, appunto, consacra i beni di uso civico collettivo come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie che traggono utilità dal fondo, evidenziando con ciò come i domini

Usi civici, in *Contr. impr.*, 2015, p. 828 ss.; S. ORRÙ, *Usi civici*, in *Digesto disc. priv., Sezione Civile*, 2018, XI agg., p. 479 ss. Per ulteriori fonti normative cfr. in particolare R. TRIFONE, *Gli usi civici*, cit., p. 1 ss. e 27 ss.

²² È l'autorevole opinione di P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, in *Quaderni fiorentini*, Milano, 1990, p. 513. Così in considerazione dell'inadeguatezza di tale locuzione, fonte di travisamenti e «incapace di restituirci la multiforme ricchezza di un'infinità di usi locali differenziatissimi», autorevole dottrina ha proposto la formula «assetto fondiario collettivo»: così P. GROSSI, *Usi civici: una storia vivente*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, Milano, 2008, 20 s. Per l'equivocità dell'espressione "usi civici" cfr. anche G. CERVATI, *Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre di uso civico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, p. 90.

²³ L'impulso per una sistemazione degli usi civici e dei domini collettivi è però ancora troppo debole, v. M. NUNZIATA, *Verso una nuova razionalizzazione di usi civici e domini collettivi*, in *Riv. giur. edilizia*, 2022, spec. p. 53 ss.

collettivi siano, nelle loro forme e regolamentazioni, antecedenti alla Repubblica italiana e alla sua Costituzione, ai cui principi tali entità dovranno essere soggetti: segnatamente questi sono riconosciuti in attuazione degli artt. 2, 9, 42 e 43 della Carta costituzionale.

4. Concentrando ora l'attenzione sulla proprietà privata gravata da usi civici, conviene subito precisare che l'addentellato normativo dell'accertamento dell'esistenza di un uso civico si rinviene nell'art. 3, legge 16 giugno 1927, n. 1766. Con la previsione normativa il legislatore di epoca fascista intendeva porre ordine alla materia, ma il proposito è stato disatteso. Tale norma infatti non è riuscita a portare a compimento il progetto di censimento di tutti gli usi civici, lasciando l'argomento in balia di un sistema che, continuamente esposto al mutamento delle fonti, ha reso ogni interpretazione di quella legge, che a mano a mano è stata promossa, non sempre idonea ad affrontare le nuove sfide del mondo contemporaneo²⁴.

A ciò deve aggiungersi che la sterminata vastità delle decisioni sugli usi civici, in uno alla straordinaria diffusione²⁵ di questo istituto, devono allertare: quello di cui si discorre contrariamente a quanto si possa pensare ad una prima impressione influenzata dalla datazione legislativa, come pure dal suono antico e arcaico delle parole, appartiene alla macroeconomia e non può essere territorio di conquista di pochi depositari di questo sapere tecnico²⁶. La quantità dei grattacapi teorici e l'estensione dei casi pratici impongono alla responsabilità del giurista di farsi seriamente carico di una rinnovata riflessione su questi temi.

Poste queste osservazioni introduttive, quella della circolazione giuridica delle terre private gravate da usi civici è vicenda tanto ardua quanto

²⁴ Quanto sopra sostenuto trova sostegno già nella ricostruzione di V. BARBA, *Validità ed efficacia degli atti dispositivi di beni gravati da usi civici*, in *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, cit., p. 119 s., il quale inoltre rimarca che la tematica è significativamente complicata dalla nostra giurisprudenza di legittimità, la quale si è trovata costretta a negare la propria competenza a vantaggio di quella del commissario per la liquidazione degli usi civici, riservando a sé soltanto le liti inerenti alla disciplina ed alla validità dei contratti tra i privati aventi ad oggetto terre sulle quali insistono usi civici. Con attenzione alla complessità intrinseca degli usi civici, v. A. GERMANÒ, *Usi civici, terre civiche, terre collettive*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, II, pp. 243-252; ID., *Sulla questione della terzietà del Commissario liquidatore degli usi civici*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, II, p. 96 ss.

²⁵ Viene stimato – lo rischiara pure la Suprema Corte nella riferita sentenza n. 12570 del 10 maggio 2023 – che ancora oggi circa un quarto del territorio nazionale sia gravato da usi civici.

²⁶ È una condivisibile considerazione di V. BARBA, *Validità ed efficacia degli atti dispositivi di beni gravati da usi civici*, in *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, cit., p. 120.

attualissima, come dimostra la recente pronuncia della Corte costituzionale che ha dichiarato incostituzionale la previsione normativa (art. 3, comma 3°, legge n. 168 del 2017) dell'inalienabilità delle terre private gravate da usi civici non ancora liquidati²⁷. Il caso al vaglio del giudice rimettente concerne procedure esecutive immobiliari ricadenti su beni gravati da usi civici, ma l'esperienza pratica offre una variegata casistica, anche al di fuori del perimetro dell'espropriazione forzata.

D'altra parte per perfezionare negozi traslativi di vendita²⁸ di un fondo²⁹ si dovranno effettuare, fra l'altro, le visure catastali e ipotecarie, così da appurare, oltre al resto³⁰, se chi intenda vendere (o, più in generale, cedere a qualunque sia il titolo) risulti intestatario³¹ dell'immobile e anche se sulla *res* insistano ipoteche, trascrizioni pregiudizievoli o vincoli che ne pregiudichino il pieno godimento o la libera disponibilità.

Non di rado infatti in sede di stipula notarile accade che la partita sia correttamente intestata³², ma si scorga che qualche³³ porzione del terreno sia gravata³⁴ da usi civici a tutt'oggi esistenti³⁵. Trattandosi di bene di proprietà privata sul quale venga accertato³⁶ che l'uso civico perduri, siccome

²⁷ V., retro, nota n. 1.

²⁸ Conviene specificare che nulla cambierebbe ove si fosse al cospetto di qualsivoglia altro atto implicante un'alienazione (e così, ad esempio, donazione, conferimento in società, permuta, transazione, etc.).

²⁹ Ovviamente censito nel catasto dei terreni.

³⁰ La visura catastale attesta la precisa ubicazione dell'immobile grazie ai riferimenti dei dati catastali (come – per esemplificare – con riguardo ai fondi non urbani – il foglio e il mappale o la particella).

³¹ E dunque che la partita catastale risulti corrisposta.

³² Con la ditta a nome di colui che catastalmente risulta (quantomeno nell'ipotesi più banale) titolare della proprietà privata.

³³ Una o più.

³⁴ Ciò per gli usi civici accade allorché la visura catastale porti pure locuzioni come “collettività agricola”, “livello”, “università agraria” *et similia*.

³⁵ Per appurare l'attuale sussistenza degli usi civici sulla terra privata il notaio avrà l'incombenza di controllare – in virtù di quanto previsto dall'art. 3, legge 16 giugno 1927, n. 1766 – che entro la data del 3 aprile 1928 sia stata effettuata la dichiarazione al commissario, con la precisazione che trascorso detto termine semestrale (decorrente inizialmente dal momento di approvazione della legge predetta) senza che siasi fatta la dichiarazione, resta estinta ogni azione diretta ad ottenere il riconoscimento dei diritti medesimi, i quali non trovansi in esercizio e la rivendicazione delle terre soggette agli usi civici. Se ne ricava allora che la mancata denuncia nel termine – scaduto nell'aprile del 1928 – rende non più accertabile l'uso civico su terra privata.

³⁶ È però una certezza soltanto apparente, perché, come rilevato dalla dottrina (V. BARBA, *Validità ed efficacia degli atti gravati da usi civici, in Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, cit., p. 123), la sussistenza dei provvedimenti del commissario si perde nella notte dei tempi e in un disordine documentale nel quale troppo spesso è difficile poter dire con sicurezza della loro esistenza o meno.

c'è³⁷ un provvedimento del commissario che lo ha tempestivamente certificato, il notaio richiesto di rogare l'atto di trasferimento potrà sempre stipulare atti concernenti detto immobile, in quanto non si danno norme che ne impediscano la circolazione né *inter vivos*, né *mortis causa*. Non è vietata³⁸ la circolazione per atto tra vivi, quale che sia la causa dell'atto: di scambio o liberale. Nemmeno risulta³⁹ che l'esistenza dell'uso civico imponga una circolazione successoria anomala del bene che pure la singolarità⁴⁰ del gravame avrebbe potuto esigere. Neppure si danno regole speciali riguardo la divisione della comunione o la prelazione. Se ne desume⁴¹, perciò, che quando manchi (in tutto ovvero in parte) la successione testamentaria, si fa luogo a quella legittima. Tutto dunque è attratto al diritto comune delle

³⁷ Impossibile invece reperire un documento amministrativo da cui evincere inequivocabilmente l'inesistenza dell'uso civico su di un caratteristico terreno, essendo quello diritto imprescrittibile e non usucapibile. Al massimo allora una carta ufficiale può appurare la non rinvenibilità di alcuna dichiarazione capace di certificare l'esistenza dell'uso civico senza potersi astrattamente escludere che qualunque cittadino dimostri la sussistenza sulla base di idoneo incartamento fino a quel momento sconosciuto. Ecco il motivo per cui anni fa la Regione Lazio – a seguito di una circolare del pertinente commissario per gli usi civici – tentò di rimediare con dei marchingegni posti in essere sul piano burocratico, invitando i Comuni a rilasciare l'annotazione dell'esistenza di usi civici sul certificato di destinazione urbanistica. Come sottolineato però pur in assenza della dichiarazione di cui all'art. 3, legge 16 giugno 1966, n. 1766, nessuna pratica formalistica riesce ad attestare – stante le specificità dei diritti in disamina – che un certo terreno tutt'oggi non è soggetto a usi civici. A tal fine cfr. lo studio n. 777 del C.N.N., *Commerciabilità dei terreni soggetti ad uso civico*, est. G. Casu, consultabile su www.notariato.it, p. 4 ss.; nonché lo studio n. 13-2023 del C.N.N., *Gli effetti della decisione di incostituzionalità sulla circolazione immobiliare. Il caso degli usi civici*, est. Ruotolo, ivi, spec. p. 8 ss.

³⁸ Nel nostro sistema positivo non si rinviene alcun disposto o precetto teso a inibire simile alienazione.

³⁹ La legge 16 giugno 1927 n. 1766 tace sul punto; né il legislatore altrove (e cioè in altre norme) rompe il silenzio.

⁴⁰ Fra l'altro l'inusualità è data dal fatto che trattasi di *jura* inalienabili, inusucabili, immodificabili, imprescrittibili, perpetui e esistenti *ab immemorabili*. Si osserva (F. PARENTE, *La liquidazione degli usi civici e il controllo sui vincoli alla circolazione*, in *Riv. dir. civ.*, 2011, p. 2 inclusa la nt. 4 a piè di p. 9) che dette qualificazioni trovino fonte nell'art. 12, comma 2°, nell'art. 21, comma 3°, nell'art. 9, legge 16 giugno 1927, n. 1766. Ciò tuttavia desta qualche perplessità: in quei richiami legislativi – a tacer d'altro – si fa testuale riferimento alle terre, ai terreni ed alle unità fondiari e non ai diritti di uso civico là insistenti. Né può richiamarsi l'art. 3, legge 20 novembre 2017, n. 168, visto che il regime giuridico lì indicato riguarda comunque le terre, ivi incluse quelle in proprietà di privati, sulle quali i residenti del Comune o della Frazione esercitano usi civici non ancora liquidati. Alla luce di ciò forse la regola da tenere a mente è quella trasfusa nell'art. 825 cod. civ., che (a determinate condizioni) assoggetta la regime del demanio pubblico i diritti reali spettanti allo Stato, alle Province o ai Comuni su beni appartenenti (e cioè di proprietà) ad altri soggetti (ovverosia persone o enti privati) senza tralasciare che l'asserita indisponibilità dell'uso civico discende dalla struttura stessa della situazione soggettiva, la quale è collegata a uno *status*, che per sua natura è indisponibile.

⁴¹ Cfr. l'art. 457, comma 2°, cod. civ.

successioni a causa di morte. Va tuttavia sottolineato che l'immobile di dominio privato circola gravato dall'uso civico; con la conseguenza che tanto l'acquirente, quanto l'erede o il legatario, prenderanno una proprietà limitata nel godimento stante la soggezione del bene all'uso civico⁴².

Così riflettendo, la circolazione delle terre private gravate da uso civico si risolve in un trasferimento di immobili come molti: tant'è che il notaio chiamato a svolgere il suo ministero per l'atto traslativo non correrebbe rischi, discutendosi al più della di lui diligenza professionale quando, pur risultando l'esistenza dell'uso civico dai pubblici registri⁴³, costui non ne abbia fatta indicazione in atto e dovendosi senz'altro escludere⁴⁴ ogni qualsivoglia responsabilità laddove non si dia alcuna evidenza del provvedimento amministrativo di accertamento dell'uso civico.

Perfezionata la vendita immobiliare, se il compratore sconosca l'esistenza dell'uso civico può profittarsi della disciplina rimediale ordinaria. E così l'avente causa potrà invocare l'annullamento del contratto per dolo qualora l'alienante gli abbia maliziosamente taciuto l'esistenza dell'uso civico oppure esperire le azioni contemplate per i negozi traslativi del diritto reale. L'acquirente ignaro della sussistenza del vincolo potrà agire *ex art. 1482 cod. civ.*, posto a tutela del contraente in caso di vendita di cosa

⁴² Trattandosi di immobile in proprietà privata gravata da uso civico (regolarmente accertato e non estinto), il notaio potrà stipulare atti concernenti detto bene, preoccupandosi di informare – quando la circolazione giuridica avvenga tramite contratto – le parti, come pure corredando il contenuto dell'istrumento con adeguate clausole.

⁴³ Vale la pena segnalare che il commissario liquidatore degli usi civici era tenuto ad annotare cronologicamente nel registro le dichiarazioni di cui all'art. 3, legge 16 giugno 1927, n. 1766. Tali registri – tuttora esistenti e conservati – possono offrire una prova certa degli usi civici esistenti o di quelli dei quali sia stata presentata la denuncia, ancorché non si sia esaurito il procedimento. Con l'ulteriore conseguenza che ove non vi fosse alcuna annotazione di tal sorta, è indubbio che non potrebbe invocarsi nessuna responsabilità del notaio che non abbia dato atto, non avendone legale conoscenza, dell'esistenza dell'uso. Con l'ovvio corollario che il disordine sulla tenuta del registro o le cattive annotazioni non potrebbero valere a costituire nemmeno una responsabilità del notaio.

⁴⁴ *Contra* invece la Suprema Corte (Cass. civ., Sez. III, Ord., n. 30494 del 18 ottobre 2022, reperibile in *DeJure*), la quale ha ritenuto responsabile il notaio per non aver accertato l'esistenza di usi civici gravanti su un terreno dove vennero edificati dei fabbricati poi ipotecati. Ma il provvedimento è *misleading*, giacché non solo il notaio non è legislativamente obbligato a acquisire il certificato di destinazione urbanistica per la stesura dei mutui ipotecari (che, a tacer d'altro, non sono contratti alienativi), ma anche – e come su lumeggiato – per la ragione che il c.d.u. non è il documento amministrativo da cui evincere inequivocabilmente l'inesistenza di usi civici su un determinato terreno, essendo quei diritti imprescrittibili e non usucapibili. Sul precedente citato cfr. C. DE LORENZO, *Usi civici non affrancati e responsabilità notarile: nota a Cass. civ., sez. III, ord. n. 30494 del 18 ottobre 2022*, in *Foro it.*, 1/2023, pt. 1, cc. 245-248.

gravata da garanzie reali o da altri vincoli⁴⁵, ovvero invocare l'art. 1480 cod. civ., in tema di vendita di cosa parzialmente altrui, se l'acquirente non conoscesse che una parte della terra fosse stata acquisita – in esito a procedimento di liquidazione – da parte del Comune. Appare dubbia invece l'applicabilità della disciplina sull'evizione (totale o parziale) della cosa di cui agli artt. 1483 e 1484 cod. civ. nell'eventualità che successivamente alla compravendita, e sempre che ne possano ricorrere le condizioni, venga avviato un procedimento per la liquidazione, completa o circoscritta, del bene, giacché mancherebbe il presupposto giustificativo di questa disciplina: il vizio del diritto trasmesso non preesiste infatti al tempo in cui è avvenuto l'effetto traslativo⁴⁶. Sembra infatti che quando il compratore – successivamente all'acquisto e per effetto della liquidazione in tutto o in parte dell'uso civico – perda per intero o parzialmente la proprietà del bene, vada esclusa la possibilità di ipotizzare un fatto di evizione al pari di come si nega che si possa dare un fatto evizionale nel caso di espropriazione subita da parte dell'acquirente in seguito all'acquisto, nonché in ipotesi di perdita della proprietà per effetto di una usucapione compiuta dopo il trasferimento della proprietà⁴⁷.

5. Per meglio chiarire la natura giuridica degli usi su terre in proprietà privata – dei quali si occupa la Consulta nella sentenza n. 119 – conviene esaminare, seppur in sintesi, le diverse teorie ricostruttive.

Nella prospettazione della tesi dell'uso⁴⁸, l'uso civico è sostanzialmente assimilabile al diritto di uso contemplato dall'art. 1021 cod. civ. pure in ragione dell'espresso richiamo⁴⁹ operato dall'art. 12, comma 3°, legge 16 giugno 1927, n. 1766 all'art. 521 del 1865. In senso contrario tuttavia può osservarsi che i caratteri del diritto d'uso sono incompatibili con gli usi

⁴⁵ Diversamente però O.T. SCOZZAFAVA, *Introduzione*, in *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, cit., p. 8, il quale esclude la possibilità di utilizzare l'azione di cui all'art. 1482 cod. civ.

⁴⁶ Similmente può escludersi la garanzia per vizi occulti della *res*, poiché quest'ultima presuppone la sussistenza di un vizio del bene alienato e non l'esistenza di una posizione giuridica altrui sul bene.

⁴⁷ Così ben chiarisce V. BARBA, *Validità ed efficacia degli atti dispositivi gravati da usi civici*, in *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, cit., p. 124.

⁴⁸ In tal senso sembra orientato G. PALERMO, *I beni civici, la loro natura e la loro disciplina*, in *Riv. dir. civ.*, 2006, II, p. 607 ss.

⁴⁹ Il richiamo non appare del tutto risolutivo in considerazione della circostanza che letteralmente l'estrinsecazione "detti terreni" (là inserita) allude – se non ci si imbroglia – a quelli utilizzabili come bosco o quale pascolo permanente ancorché non spettanti in proprietà privata (cfr. l'art. 12, comma 1°, e l'art. 11, legge 16 giugno 1927, n. 1766).

civici. Infatti, se quello d'uso è *jus limitato*⁵⁰ nel tempo ed ha un contenuto tendenzialmente generale, gli usi civici, all'opposto, sono perpetui e dal contenuto illimitato sia quantitativamente (stante la pluralità degli utilizzatori), sia qualitativamente (data la specificità e la determinatezza)⁵¹.

Secondo altro orientamento⁵² l'uso civico va ricostruito quale servitù, in quanto essenzialmente consiste in un peso imposto (pure perpetuamente⁵³) a carico di un fondo per un dato vantaggio. Diversamente però si rileva *en passant* che l'imposizione di quel gravame va sempre a vantaggio di un altro fondo (peraltro appartenente a diverso proprietario) senza tralasciare che, ai sensi dell'art. 1073 cod. civ., la servitù è estinguibile per prescrizione, come pure che, *ex art.* 1061, comma 1°, cod. civ., soltanto quelle non apparenti sono servitù inusucapibili. Nondimeno anche se la servitù non circola mai separatamente dal fondo su cui insiste il peso, l'utilità (v. l'art. 1027, comma 1°, cod. civ.) dovrà in ogni caso riferirsi ad altro immobile⁵⁴ spettante a distinto proprietario.

Per altra dottrina, l'uso civico se non può essere costruito come diritto

⁵⁰ Cfr. l'art. 1026 cod. civ. che – nei limiti della compatibilità – richiama l'applicazione dell'art. 979 cod. civ.

⁵¹ Se è vero poi che l'uso è diritto incedibile *ex art.* 1024 cod. civ., non è meno vero che il divieto *de quo* è, a ben ragionare, posto a tutela di interessi di matrice privatistica; ne viene che – col consenso del nudo proprietario – il titolare può cedere il diritto d'uso ad altra persona, con la precisazione però che la durata di simile *jus* rimarrà evidentemente parametrata all'originario termine finale (coincidente o no alla lunghezza della vita del cedente) definito nel titolo portante la pertinente costituzione. Parimenti nudo proprietario e usuario, ciascuno per i rispettivi diritti e ambedue congiuntamente per l'intero, possono alienare a chiunque la piena proprietà del bene. Non si tralasci poi che l'uso (pur non essendo ipotecabile stante la tassatività dei diritti capaci d'ipoteca di cui all'art. 2810 cod. civ.), a differenza degli usi civici (che *ex art.* 3, comma 3°, legge 20 novembre 2017, n. 168) sono inalienabili, indivisibili e inusucapibili, è prescrivibile, come pure rinunciabile (v. l'art. 1014, comma 1°, 1) e 2) cod. civ., richiamato, nei limiti della compatibilità, dall'art. 1026 cod. civ.).

⁵² Pare così orientato G. CERVATI, *Aspetti della legislazione vigente circa gli usi civici e terre di uso civico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, p. 92 e in più C.M. BIANCA, *La proprietà*, cit., p. 712, per il quale la categoria degli usi civici è strettamente contigua a quella delle servitù di uso pubblico.

⁵³ Si segnala tuttavia che nel diritto vigente, e a differenza di quello romano, la perpetuità non rappresenta più un carattere imprescindibile della servitù il cui atto costitutivo oltretutto può architettarsi a termine finale o sotto condizione risolutiva.

⁵⁴ A meno di non voler discorrere piuttosto di servitù personali, le quali, però e a prescindere dal *nomen* impiegato, vanno *stricto jure* inquadrate nell'alveo dei diritti personali (e non reali) di godimento e quindi in un campo (che non può proprio essere quello riservato agli usi civici, i quali, a sorvolare su altro, appaiono strettamente inerenti alla terra e poi perpetui) dove non s'ha un diritto (enfiteusi) che dà al titolare certi diritti che avrebbe il proprietario, ma lo obbliga a migliorare l'immobile, né un diritto (usufrutto, uso o abitazione) che grava sull'altrui proprietà (che perciò diventa nuda), né un diritto (superficie) che poggia sopra o sotto la proprietà d'altri, né un peso (servitù) a carico di un fondo (rustico o urbano) e a vantaggio di altro analogo cespite in proprietà di differente soggetto.

d'uso, né quale servitù, va piuttosto reputato come un diritto reale atipico di godimento in quanto non è costruito come un limite al potere del proprietario, ma come parte di una situazione dominicale complessa nella quale la titolarità del diritto e la sua utilizzazione concreta convivono non come situazioni di eccezionale scomposizione del contenuto proprietario, bensì come situazione normale, costruita intorno alla dissociazione fra dominio diretto e dominio utile⁵⁵. Va da sé che l'accoglimento⁵⁶ di simile teorica implica il superamento del principio della tipicità dei diritti reali, così da riconoscere l'esistenza di schemi atipici⁵⁷ di natura reale volti a permettere il godimento (non esclusivo sotto un profilo soggettivo e non indeterminato nel contenuto sotto un profilo oggettivo) su di un bene ad una pluralità di soggetti, i quali se ne servono promiscuamente o attraverso cicli temporali.

A parere di altri studiosi⁵⁸, gli usi civici attribuiscono ai loro titolari delle facoltà dal contenuto indeterminato sui beni altrui. Trattasi di situazioni soggettive imprescrittibili prive di natura reale, considerato che non si sa da quale fonte normativa si possa desumere siffatto *status*. A ciò si aggiunga che tali situazioni soggettive sono indisponibili, in quanto collegate allo stato di cittadino che per sua natura non è disponibile. Pertanto è l'appartenenza a un certo gruppo (nella specie essere abitante di un certo Comune) che consente di appropriarsi delle utilità offerte da specifici beni. In definitiva, per questa originale impostazione, la quale ha l'innegabile pregio di rischiarare certuni profili caratteristici degli usi civici, questi ultimi in null'altro si risolvono se non in uno *status*⁵⁹. Nondimeno la ricostru-

⁵⁵ È il pensiero di F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., p. 199 ss., nonché di M.C. CERVALE, *Usi civici e domini collettivi, La proprietà plurale e il diritto civile*, in *Tratt. di diritto civile e del consiglio nazionale del Notariato*, diretto da P. Perlingieri, Napoli, 2022, p. 132 s.

⁵⁶ Pur constatando che la tesi di Fabrizio Marinelli e di Maria Cristina Cervale sia indubbiamente sagace, siccome capace di cogliere diverse peculiarità proprie degli usi civici, si nutre qualche perplessità riguardo al superamento del principio di tipicità dei diritti reali, in quanto tali *jura*, rappresentanti un limite al libero godimento dell'altrui proprietà, sembra che nel nostro sistema positivo costituiscano tutt'oggi (al pari degli effetti giuridici) un numero chiuso. Dipoi, pur trovando l'uso civico in *re aliena* fondamento su una consuetudine recepita dal diritto vivente, l'affermazione che tale diritto non si sostanzi comunque in un limite al potere del proprietario, il quale è titolare di un diritto nudo (e non pieno), si valuta una petizione di principio più gridata che dimostrata.

⁵⁷ Parimenti si rileva che difficilmente può asserirsi che la legge 16 giugno del 1927 n. 1766, il r.d. 26 febbraio 1928, n. 332 e la legge 20 novembre 2017, n. 168, non abbiano conferito (pur nella loro innegabile anomalia) un certo grado di tipicità agli usi civici, riuscendo a farli divenire – grazie a specifica e autonoma disciplina – nominati (*melius* non del tutto innominati) anche se non nel vigente codice civile.

⁵⁸ O.T. SCOZZAFAVA, *Introduzione*, in *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, cit., p. 4 ss.

⁵⁹ *Ibidem*.

zione – per quanto pregevole in più punti – non pare tener in debito conto la circostanza che negli usi civici non difettano – almeno così sembra – le caratteristiche di assolutezza⁶⁰ e di immediatezza⁶¹ e cioè tratti propri generalmente dello *jus in rem*⁶².

Per altra insigne dottrina⁶³ gli usi civici sono diritti reali di godimento *sui generis* (e pertanto non atipici), giacché il termine “atipico” indica una manifestazione della privata autonomia non regolata da alcuna disposizione avente forza di legge. Invece, nel senso indicato, gli usi civici sono disciplinati da una serie di leggi e consuetudini e dunque non sono propriamente atipici pure se diversi da quelle figure tipiche di diritti reali definiti e normatizzati nel codice civile.

6. Pur riconoscendo che anche le altre ricostruzioni in più punti siano meritevoli di considerazione non fosse altro perché riescono a ben tratteggiare le varie sfaccettature caratterizzanti gli usi civici, si accorda preferenza alla tesi da ultimo rimarcata, siccome fedele alla *littera legis*, coerente all’inerente *ratio* e, da ultimo, confortata dalla sentenza n. 119 del 2023 della Corte costituzionale. Gli usi civici gravanti su terre in proprietà privata sono allora diritti reali di godimento su terra altrui (*jura in re aliena*) dal tratto proprio⁶⁴ e caratterizzato dall’inerenza al bene, dal diritto di seguito, dall’assolutezza e dalla dimensione *erga omnes* del sistema delle tutele. Per l’orientamento su esteso, l’uso civico è un diritto soggettivo di tipo a sé stante sebbene sempre di natura reale; è un uso di matrice non codicistica che spetta alla persona⁶⁵ *uti cives*, ossia quale membro di un più ampio gruppo

⁶⁰ I titolari possono far valere il diritto *erga omnes* mentre coloro che non fanno parte di quella data collettività hanno il dovere di astenersi dal tenere qualsiasi tipo di ingerenza.

⁶¹ I titolari possono soddisfare i propri interessi in maniera diretta (e non mediata, vale a dire senza avvalersi della cooperazione del debitore) sul bene.

⁶² Gli usi civici poi ineriscono (o quantomeno tanto si crede) al fondo, sono opponibili ai terzi, nonché difendibili in giudizio. Se non delle prove degli indizi che inducono a pensarla così e all’art. 5, comma 1°, legge 16 giugno 1927, n. 1766 (dove si arguisce che quei diritti gravano su un fondo o su una parte del medesimo) e all’art. 2, comma 4°, legge 20 novembre 2017, n. 168 (in cui si fa riferimento a beni gravati da diritti di uso civico), cfr. F. MARINELLI, *Dagli usi civici ai domini collettivi*, in *Giust. civ.*, 2018, 4, p. 1039.

⁶³ M. COMPORTE, *Diritti reali in generale*, in *Tratt. dir. civ. e comm.*, già diretto da A. Cicu - F. Messineo - L. Mengoni e continuato da P. Schlesinger, 2011, p. 245 (nota a piè di p. 94) e inoltre F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, XI ediz., Napoli, 2004, p. 258.

⁶⁴ Una tipologia autonoma di diritto reale su *res* altrui, *jus* individuato da marcate caratteristiche. Ne viene che, pur discorrendosi di diritto *sui generis*, l’uso civico su terra privata, seppur insolita *species*, appartiene comunque al *genus* dei diritti reali di godimento su bene d’altri.

⁶⁵ È ragionevole ipotizzare – specialmente in virtù di ragioni storiche – che titolari di

di soggetti e non (si badi bene) come singolo individuo. Pur con tutte le accortezze del caso, a ogni modo sembra di essere al cospetto di: *a*) diritti collettivi⁶⁶, in quanto pertengono a molteplici contitolari e nello specifico a chiunque rientri nel citato nucleo di residenti, scorrendosi quindi i contrasegni di una anomala⁶⁷ comunione (*rectius* couso civico)⁶⁸; *b*) una situazione

usi civici possano essere esclusivamente le persone fisiche che risiedono (e cioè aventi l'abitualità dimora di cui all'art. 43, comma 2°, cod. civ.) in un determinato Comune o in una frazione dello stesso. Un cenno in tal senso si rinviene nell'art. 3, comma 1°, lett. *d*), legge 20 novembre 2017, n. 168. Osserva G. SPOTO, *Alcune considerazioni sugli enti di gestione dei domini collettivi*, in *Riv. giur. ediliz.*, 2021, 3, p. 97 ss., che il legislatore è «ritornato all'obiettivo di unificare mediante l'espressione 'domini collettivi' fenomeni assai disparati, sovrapponendo vecchi e nuovi modelli» (par. 1).

⁶⁶ Ferma la suindicata connotazione *sui generis*, le facoltà che competono ai titolari degli usi civici si giudicano, sotto un certo aspetto, somiglianti a quelle spettanti a chi è titolare di un diritto di enfiteusi o di un diritto di uso. *Mutatis mutandis*, all'enfiteuta – i cui *jura* sono delineati all'art. 959 cod. civ. – compete, per giunta, un diritto esercitabile solo su un altrui immobile (in genere fondo rustico) e la cui durata può finanche essere perpetua (cfr. l'art. 958, comma 1°, cod. civ.) mentre l'usuario – quando la *res* d'altri è fruttifera – può, fra l'altro, raccogliere i frutti per quanto occorre ai bisogni suoi e della di lui famiglia. Né si obietti che il riferimento all'enfiteusi – immutate tutte le peculiarità degli usi civici – risulti inappropriato per la ragione che l'enfiteuta deve migliorare il fondo e ha l'obbligo di pagare un canone periodico, in quanto si prenderebbe un abbaglio. Gli è infatti che il disposto di cui all'art. 960, comma 1°, cod. civ. (costrutto che pone simili vincoli) è – alla luce di quanto previsto all'art. 957 cod. civ. – regola derogabile dall'autonomia privata. Se ne ricava allora che quando l'enfiteuta non sia tenuto a migliorare il fondo e a pagare il canone, egli abbia l'inderogabile obbligo di non deteriorare il bene concesso in enfiteusi. Parimenti si crede che il concedente – considerato il *dominium utile* proprio dell'enfiteuta – sia plausibilmente titolare di una proprietà non piena. Per inquadrare approssimativamente il rapporto fra il (nudo) proprietario e i (co)usuari civici, l'attenzione va rivolta pure – rimarcando senza sosta le ineliminabili divergenze – all'enfiteusi e all'uso, per il motivo che anche in argomento “usi civici” si ha a che fare, tra l'altro, con un medesimo bene che forma oggetto di più diritti aventi ciascuno un diverso contenuto. È più arduo invece mettere a fuoco la relazione fra quei soggetti volgendo lo sguardo alla superficie o alla servitù, per la decisiva ragione che in tema “usi civici” non si adocchia (come all'opposto nell'ipotesi della superficie o in quella della servitù), oltre al resto, un nesso tra due immobili (in proprietà di soggetti diversi). Negli usi civici su terre private giammai s'hanno diritti consistenti in un peso imposto a un immobile a vantaggio di altro immobile. Dipoi la circostanza che nel caso della superficie l'immobile “dominante” (ovvero il fabbricato insistente sopra o sotto l'immobile “servente”) non preesista (come al contrario quando normalmente si sta al cospetto della servitù) alla costituzione del diritto reale, è un *quid* che, per quanto veritiero, non scalfisce la fondatezza dell'anzidetta osservazione, la quale, a sorvolare su altro, si rileva sistematica.

⁶⁷ Se non per altro, l'“impurità” è data dall'assenza di quote dei partecipanti. V., per tutti, G. PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà (con riguardo particolare alle proprietà terriere)*, in *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1954, spec. 145 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983, p. 384 ss.

⁶⁸ Sennonché discutere di comunione di godimento fra chi ha la proprietà privata e coloro a cui spetta la contitolarità degli usi civici (e dunque tra soggetti ai quali spettano diritti quantitativamente e qualitativamente disomogenei) pare, se non inappropriato, certamente complicato stante la regola di cui all'art. 1100 cod. civ., la cui saldezza – almeno di primo acchito – non pare minata dalla circostanza dell'insussistenza di quote per i partecipanti dell'in-

davvero singolare, perché mentre l'uso civico – come delucidato – sempre diritto di appartenenza collettiva⁶⁹, la proprietà (verosimilmente non piena) è invece *jus* che soltanto eventualmente può spettare a più persone (tanto fisiche⁷⁰, quanto giuridiche, come pure enti privi di personalità giuridica⁷¹); *c*) una vicenda in cui la persona fisica⁷² proprietaria⁷³ della terra⁷⁴ non sembra legittimata⁷⁵ ad esercitare l'uso civico, giacché *jus* che presumibilmente non le compete⁷⁶; *d*) diritti riguardanti una determinata comunanza che hanno sempre ad oggetto almeno un immobile (o parte di esso) ed in special modo un fondo rustico⁷⁷.

7. Propendendo per la ricostruzione a mente della quale gli usi civici su terre appartenenti a soggetto privato siano *jura in re aliena*, sono prospettabili ulteriori riflessioni. Senza stravolgere la natura ordinamentale e la dimensione intergenerazionale degli usi civici è possibile ritenere che la nuda⁷⁸

dicata collettività, né dal fatto che la natura giuridica dell'uso civico sia quella di *droit reel de jouissance* sebbene *sui generis*.

⁶⁹ Nel senso che la titolarità dell'uso civico su terre private spetta a una data collettività, la quale ne gode insieme per soddisfare bisogni essenziali di vita.

⁷⁰ E non necessariamente residenti nel Comune o nella Frazione di cui *supra* nel testo.

⁷¹ E non obbligatoriamente costituiti in Italia.

⁷² Ovvero le persone fisiche.

⁷³ O comproprietaria.

⁷⁴ Come pure di più terre.

⁷⁵ Nemmeno quando *cives*.

⁷⁶ Se è vero che ciò non è palesemente riversato in alcuna delle varie norme occupantesi degli usi civici al vaglio, non è meno vero che quanto dianzi prefigurato trova fondamento nel nostro sistema positivo nell'art. 832 cod. civ., ma soprattutto nell'art. 42, comma 2°, della Cost. della Repubblica Italiana. Infatti a mente di questi articoli dove dei limiti (nella specie gli usi civici) insistano su *res* di cui taluno abbia la proprietà, a costui non attiene più il diritto di godimento pieno e esclusivo. Ne consegue che catalogare gli usi civici *de quibus* come *jura in re aliena* significa altresì comprendere di avere a che fare con un diritto collettivo (l'uso civico in comune) gravante su altro *jus* (l'altrui proprietà, che plausibilmente non è piena). In estrema sintesi: le terre gravate dagli usi civici in senso stretto (dette anche demanio feudale) concernono a soggetti terzi rispetto ai *cives* utenti.

⁷⁷ Riguardo all'ipotesi in cui il privato abbia costruito un fabbricato sul proprio terreno assoggettato a uso civico, v. lo studio n. 777 del C.N.N., *Commerciabilità dei terreni soggetti ad uso civico*, cit., p. 12.

⁷⁸ La combinazione di parole “nuda proprietà” si rinviene, per es., nell'art. 550 cod. civ. e nell'art. 2814 cod. civ. mentre l'espressione “nudo proprietario” si trova nell'intitolazione dell'art. 1060 cod. civ.; alla “nuda proprietà” si rifaceva pure l'art. 810, comma 2°, cod. civ. del 1865. Ma a prescindere dai vari riferimenti normativi, allorché il proprietario non abbia il diritto di godere della *res* in modo pieno e esclusivo (perché sul bene altri ha un diritto di enfiteusi, di usufrutto, di uso o di abitazione), il proprietario risulta titolare di una proprietà nuda (siccome spogliata di precipue facoltà) e non gli spetta il possesso (che nell'enfiteusi, nell'usufrutto, nell'uso e nell'abitazione, è potere attribuito all'enfiteuta, all'usufruttuario, all'usuario o all'*habitor*).

proprietà dei beni così gravati possa liberamente circolare tanto a causa di morte, quanto *inter vivos*. E ciò non è in contrasto con l'assunto che l'uso civico inerisca al bene, proprio perché la situazione soggettiva del titolare è informata al modello del diritto reale di godimento su cosa altrui⁷⁹. Questa ricostruzione non pare collidere con la già citata legge n. 168 del 2017 in materia di domini collettivi. L'art. 3, comma 1°, lett. d), di tale legge novera le terre di proprietà di soggetti privati, gravate da usi civici, tra i beni collettivi che, come tali, non sono, oltre al resto, alienabili ai sensi del comma 3° del medesimo art. 3. Tuttavia il legislatore precisa nel comma 2° che i beni indicati nella menzionata lett. d) non costituiscono demanio o patrimonio civico. E allora il soggetto privato che voglia disporre della piena proprietà di una terra sulla quale insista un uso civico, deve prima regolarmente liquidarlo, ma ciò non esclude che il proprietario possa disporre, a qualunque titolo, della nuda proprietà del bene, il quale, va da sé, resta sempre gravato dall'uso civico⁸⁰. Di conseguenza, il compratore che, conoscendo l'esistenza dell'uso civico, accetti di acquistare la nuda proprietà, non può giovare della disciplina rimediale ordinaria.

La tratteggiata ricostruzione ha trovato – come anticipato – recente conforto nella pronuncia della Corte costituzionale che ha affermato che siano alienabili le terre di proprietà privata gravate da usi civici per i quali non sia ancora concluso il procedimento di liquidazione. La previsione dell'inalienabilità delle terre di proprietà privata sulle quali insistano usi civici, introdotta dalla legge n. 168 del 2017, si pone in contrasto con gli artt. 3 e 42, comma secondo, Cost. È quanto si legge nella sentenza n. 119⁸¹ depositata il 15 giugno (giudice relatrice Emanuela Navarretta), con cui il Giudice delle Leggi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3°, della legge n. 168 del 2017 «nella parte dove, riferendosi ai beni indicati dall'art. 3, comma 1°, non esclude dal regime della inalienabilità le terre di proprietà di privati, sulle quali i residenti del Comune o della Frazione esercitano usi civici non ancora liquidati». La Corte precisa che, in caso di alienazione delle terre di proprietà privata, i diritti di uso civico seguono il bene e i componenti della collettività continuano a poter esercitare tutte le facoltà che gli usi civici conferiscono loro. Al contempo, il diritto di proprietà circo-

⁷⁹ F. PARENTE, *La liquidazione degli usi civici e il controllo sui vincoli alla circolazione*, cit., p. 85.

⁸⁰ Sul punto sia consentito il rinvio a A. BAIÒ - R. PENNAZIO, *Il notaio e la circolazione dei terreni gravati da usi civici (jura in re aliena)*, in *Notariato*, 2/2023, p. 195.

⁸¹ La sentenza in parola è pubblicata anche su www.demaniocivico.it.

la preservando sulla terra il vincolo paesaggistico che impedisce al proprietario di apportare modificazioni pregiudizievoli per gli usi civici.

Di conseguenza, «chiunque acquisti il fondo non può compiere alcun atto che possa compromettere il pieno godimento promiscuo», nonché il valore paesistico-ambientale correlato alla conservazione degli usi civici. Pertanto la Corte ha giustamente affermato che il regime di inalienabilità delle terre di proprietà privata su cui insistono gli usi civici, che non era previsto dalla legislazione antecedente a quella del 2017, «si dimostra totalmente estraneo alla tutela di interessi generali sotto qualunque prospettiva lo si consideri»: l'inalienabilità non ha in effetti alcuna ragionevole connessione con lo scopo di assicurare la funzione della proprietà privata.

Conclusivamente, la norma censurata determina una «irragionevole conformazione e, di riflesso, una illegittima compressione della proprietà privata». L'art. 3, comma 3°, della legge n. 168 del 2017 deve essere corretto nel senso che i beni di proprietà privata soggetti all'uso civico, fermo restando l'inerente vincolo di destinazione, possono essere oggetto di alienazioni e di altri negozi di carattere privatistico.

Sul punto, l'originaria formulazione, la quale accomuna a ogni effetto questi beni alla categoria di beni in proprietà collettiva, appare frutto di una svista. Se ne ricava che l'autonomia privata ben può far circolare giuridicamente la nuda proprietà del terreno assoggettato a (co)uso civico, diritto (*in re aliena*) quest'ultimo che resta inalienabile, indivisibile, inusucapibile, come pure perpetuamente destinato ad attività agro-silvo-pastorale.

8. In base alla legislazione vigente in materia (principalmente per la legge 16 giugno 1927, n. 1766), gli usi civici insistono sulle terre appartenenti ai privati e su quelle appartenenti alla collettività degli utenti: nel primo caso, si discorre di usi civici propriamente detti; nel secondo invece di demanio civico. Per l'orientamento scientifico preferibile⁸², la natura giuridica degli usi civici va ricondotta, tanto sulla base del riferimento letterale normativo, quanto in virtù dell'inerente *ratio*, a quella del diritto reale di godimento *sui generis* gravante su terra altrui e dal tratto peculiare, siccome caratterizzati dall'inerenza al bene, dal diritto di seguito, dall'assolutezza e dalla dimensione *erga omnes* delle tutele; la connotazione particolare consiste nel realizzare un uso di matrice non codicistica che spetta alla persona *uti cives*, ossia quale membro di un ampio gruppo di soggetti e non come singolo individuo.

⁸² Si rinvia ai riferimenti bibliografici presenti nei parr. 6 e 7 del contributo.

La natura del demanio civico è condizionata dal caratterizzarsi come beni di proprietà collettiva, la cui disciplina – così come condensata nella legge n. 1766 del 1927, artt. 9, 11, 12, 13, 21 e 29 (la cui regolamentazione è stata conservata e rafforzata dagli interventi normativi sopravvenuti) è equiparabile, nella sua essenza, a quella dei beni demaniali, così come desumibile dal loro regime di inalienabilità, inusucapibilità, immodificabilità e di conservazione del vincolo di destinazione, il quale può subire una deroga solo mediante un'opposita sdemanializzazione.

Ne viene che gli usi civici su terre in proprietà privata (*jura in re aliena*) consentono l'esercizio del diritto di trarre alcune utilità (acquatico, caccia, cava dei sassi, fungatico, legnatico, pascolo, pesca, etc.) da un fondo altrui; invece il c.d. demanio civico (qualificato anche dominio collettivo o demanio universale) consiste nel godimento di terre in proprietà della collettività (*jura in re propria*). Gli usi che gravano sui terreni dei privati sono destinati alla liquidazione, ossia alla soppressione mediante apporcionamiento dei terreni stessi e assegnazione di una porzione al Comune, quale ente esponente della collettività titolare dell'uso civico. Solo a questi è destinato l'onere di denuncia di cui all'art. 3 della legge n. 1766 del 1927, nonché lo speciale procedimento di liquidazione⁸³ e solo su tali fondi va sostenuto che, in caso di espropriazione per causa di pubblica utilità, i diritti di uso civico si trasferiscono sull'indennità di espropriazione⁸⁴.

Agli usi civici *in re propria* si riferiscono le disposizioni concernenti l'accertamento delle arbitrarie occupazioni da parte dei privati al fine alternativo della legittimazione a favore dell'occupatore o della reintegra per la destinazione dei terreni al soddisfacimento di pubbliche finalità nei modi previsti dalla legge. Il regime di inalienabilità e indisponibilità analogo a quello dei beni demaniali comporta che l'inalienabilità permanga fino all'eventuale provvedimento del Ministero dell'Agricoltura e foreste (ora della Regione) che ne autorizza l'alienazione e la disponibilità. Il quadro normativo degli usi civici collettivi è stato innovato, integrato e specificato con ulteriori successivi interventi normativi⁸⁵, che hanno corroborato la loro stringente e distintiva disciplina giuridica.

⁸³ Cfr. M. CALABRÒ - G. MARI, *Rilevanza degli usi civici nella circolazione degli immobili*, in *Riv. giur. edil.*, 2021, p. 146 ss.

⁸⁴ È ciò che statuisce, a sezioni unite, la Suprema Corte con la sentenza n. 1671 dell'11 giugno 1973, consultabile su www.demaniocivico.it.

⁸⁵ Ci si riferisce alla legge 8 agosto 1985, n. 431, alla legge 6 dicembre 1991, n. 394, al d.lgs. n. 42 del 2004 e, in ultimo, alla legge n. 168 del 2017.

9. Se ne ricava che è inammissibile e irrealizzabile l'espropriazione per pubblica utilità dei beni gravati da usi civici di dominio della collettività prescindendo da una loro preventiva sdemanializzazione e cioè senza un precedente provvedimento espresso di cessazione del carattere di demanialità del bene⁸⁶. D'altronde, se l'espropriazione deve escludersi per tutti i beni appartenenti al patrimonio indisponibile, poiché questi non possono essere sottratti alla loro destinazione se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano (art. 828 cod. civ.), lo stesso principio giuridico va esteso al demanio pubblico (dello Stato e degli altri Enti pubblici territoriali), che ha già una destinazione di interesse non privatistico, la quale può essere modificata solamente con il venir meno della demanialità o con la destinazione a altro uso disposta dalla competente autorità. Questa impostazione è applicabile anche ai beni di uso civico collettivo una volta che – propria o impropria che sia la relativa qualificazione di beni demaniali (ai quali tuttavia sono certamente assimilabili) – essa implica un regime di indisponibilità. Per la Suprema Corte⁸⁷, va quindi affermato il principio in forza del quale i diritti di uso civico gravanti su beni collettivi non possono essere posti nel nulla (ovvero considerati implicitamente estinti) per effetto di un decreto di espropriazione per pubblica utilità, giacché la loro natura giuridica (che costituisce una particolare categoria dei beni demaniali) lo impedisce, essendo perciò necessario, per l'attuazione di una siffatta forma di espropriazione, un formale provvedimento di sdemanializzazione, la cui mancanza rende invalido il citato decreto espropriativo che implichi l'estinzione di eventuali usi civici e il correlato trasferimento dei diritti sull'indennità di espropriazione.

10. Il tema che occupa queste pagine ci induce ora a soffermarsi sulla giurisprudenza costituzionale dal momento che si deve riconoscere proprio alla Consulta, a partire dagli anni ottanta e novanta del secolo scorso, l'affermazione di una nuova funzione degli usi civici diretta verso una più efficace tutela ambientale e paesaggistica⁸⁸. D'altra parte gli assetti fondiari

⁸⁶ Cfr. la sentenza n. 12570 del 10 maggio 2023 – richiamata in apertura del presente studio – emessa dalla Corte di Cassazione a sezioni unite, decisione esaminabile anche su www.demaniocivico.it. Sull'ordinanza di rimessione cfr. G. AGRIFOGLIO, «Fossili giuridici viventi». Alcune osservazioni su usi civici e proprietà collettiva a margine di Cass. civ., sez. II, ord. 23 novembre 2022, n. 34460, in *Europa e Dir. Priv.*, fasc. 2, 2023, p. 413 ss. Dello stesso autore Id., *Contributo allo studio degli usi civici e della proprietà collettiva. Una storia parallela*, Napoli, 2023.

⁸⁷ V. la sentenza riportata i cui estremi sono riferiti nella nota antecedente.

⁸⁸ Corte cost., 18 dicembre 1985, n. 359, in *Foro it.*, 1986, I, c. 1196; Corte cost., 27

mutano nel tempo e la connotazione paesaggistica degli usi civici conferisce allo spazio rurale ed agrario una veste nuova di tutela che si giustifica per la portata storica degli usi che, nel rapporto tra natura e lavoro dell'uomo, connotano quel territorio⁸⁹.

Si aggiunga il citato intervento normativo, attuato con la legge n. 168 del 2017, che riconosce i domini collettivi come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie, come pure la loro funzione di conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale nazionale, la loro perpetua destinazione agro-silvo-pastorale e il loro essere componenti stabili del sistema ambientale; il tutto all'interno della competenza legislativa statale.

Tra i numerosi contributi apportati dalla giurisprudenza costituzionale, si ritiene importante ricordare la decisione del 1° aprile 1993, n. 133, che, nel dichiarare la fondatezza dei poteri d'ufficio del commissario, ne ravvisa la ragione rilevando come «accanto agli interessi locali, di cui sono diventate esponenti le Regioni, emerge l'interesse generale alla conservazione degli usi civici nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio»⁹⁰.

Particolarmente significativa, inoltre, la decisione della Corte costituzionale 20 febbraio 1995, n. 46, che fonda il principio della permanenza del potere al commissario agli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione, pur dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative, «nell'interesse, costituzionalmente garantito, della collettività generale alla conservazione dell'ambiente, a tutela del quale le zone gravate da usi civici sono state sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497 (art. 1, lett. b, legge 8 agosto 1985 n. 431)». Precisa inoltre che «la sovrapposizione tra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale

giugno 1986, n. 151, in *Foro it.*, 1986, I, c. 2686; Corte cost., 5 febbraio 1992, n. 67, in *Foro it.*, 1992, I, c. 2061; Corte cost., 27 maggio 1993, n. 269, in *Foro it.*, Rep. 1993, voce *Bellezze naturali*, n. 121. Per avere piena cognizione del contributo dato dalla Corte costituzionale, cfr., per tutti, M.C. CERVALE, *Usi civici e domini collettivi, La proprietà plurale e il diritto civile*, cit. 192 ss., a cui qui vengono tolte le parole, poiché la ricerca condotta dall'autrice si rivela preziosa.

⁸⁹ E. ROOK BASILE, S. CARMIGNANI, N. LUCIFERO, *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio: dalla natura delle cose alla natura dei fatti*, Milano, 2010; I. CANFORA, *Il paesaggio agrario e la sua disciplina*, in *Agricoltura e beni comuni*, Atti del convegno IDAIC, Lucera-Foggia, 27-28 ottobre 2011, a cura di A. GERMANÒ, D. VITI, Milano, 2012, pp. 175-184; N. FERRUCCI, *La tutela del paesaggio e il paesaggio agrario*, in *Tratt. di diritto agrario*, v. II, *Il diritto agroambientale*, a cura di L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, Torino, 2011, pp. 175-215.

⁹⁰ Corte cost., 1° aprile 1993, n. 133, in *Foro it.*, 1993, c. 2128.

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»⁹¹.

La sentenza 27 luglio 2006, n. 310⁹², poi, oltre a confermare l’interesse della collettività alla conservazione degli usi civici per il contributo che danno alla salvaguardia dell’ambiente e del paesaggio, sottolinea anche la stretta connessione tra usi civici e principio democratico di partecipazione alle decisioni in sede locale⁹³.

Sotto inoltre un profilo di economia agricola, con la sentenza 9 luglio 2014, n. 210, la Consulta, dopo aver constatato il ruolo non marginale degli usi civici in tale ambito, sottolinea i profondi mutamenti economici e sociali intervenuti nel secondo dopoguerra che hanno messo in ombra il profilo economico dell’istituto e ne hanno valorizzato la rilevanza sotto il profilo ambientale. La Corte riconosce l’assoluta rilevanza degli usi civici quale strumento insostituibile di tutela ambientale, nel senso che l’apposizione di un diverso vincolo non sarebbe stata in grado di assicurare una tutela equivalente «perché in questo caso il mantenimento delle caratteristiche morfologiche ambientali richiede non una disciplina meramente ‘passiva’, fondata su limiti e divieti, ma un intervento attivo, e cioè la cura assidua della conservazione dei caratteri che rendono il bene di interesse ambientale»⁹⁴.

⁹¹ Corte cost., 20 febbraio 1995, n. 46, in *Foro it.*, 1995, I, c. 744. Il relatore della sentenza è il prof. Luigi Mengoni al quale va attribuito il merito di aver consolidato l’incidenza sul territorio degli usi civici, proiettati dalla dimensione locale ad una dimensione che concerne direttamente lo specifico interesse unitario della comunità nazionale, perché integrazione riuscita tra uomo e ambiente naturale. Tale orientamento viene confermato dalla Corte con le successive sentenze 13-21 novembre 1997, n. 345 e 27 luglio, n. 310 (in *DeJure*).

⁹² Sentenza pronunciata in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell’art. 56, commi 1°, 2° e 3° della legge reg. Calabria 3 ottobre 1997, n. 10, “Norme in materia di valorizzazione e razionale utilizzazione delle risorse idriche e di tutela delle acque dall’inquinamento” con l’art. 3 Cost., nella parte in cui consentono che i beni gravati da uso civico, qualora oggetto per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblico interesse, promosse da enti o da organismi pubblici o privati ... e relativi a reti per il trasporto di liquidi, aeriformi, energia elettrica e con tali beni anche i loro accessori interrati, possano essere sottratti alla loro destinazione mediante provvedimento autorizzatorio del sindaco (in *DeJure*).

⁹³ L’aspetto partecipativo è dirimente sotto il profilo della gestione relazionale di queste *res* nell’interesse della comunità: v. F. CAPRA, U. MATTEI, *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, trad. it., Sansepolcro, 2017, spec. p. 189 ss.; V. SHIVA, *Fare pace con la terra*, trad. it., Milano, 2012.

⁹⁴ Corte cost. 9 luglio 2014, n. 210, in *DeJure*. A parere della Corte, gli usi civici svolgono un ruolo di tutela ambientale in quanto ricomprendono vaste aree con destinazione a pascolo naturale o a bosco o agricole tradizionali, 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

Nella stessa direzione si richiama alla mente ancora la sentenza 11 maggio 2017, n. 103 che dichiara l'incostituzionalità degli artt. 1, comma 12°, 4, commi 24°, 25°, 26°, 27°, 8, comma 13°, legge Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2016, n. 5, in riferimento all'art. 117 Costituzione. Il sintagma "usi civici", a giudizio della Corte, deve essere utilizzato in modo polisenso, omnicomprensivo dei fenomeni di titolarità e gestione di beni comuni da parte di una collettività organizzata e dei suoi componenti. Sulla base di un articolato ragionamento e dopo una ricostruzione storica dell'istituto, la Corte valorizza di nuovo la natura ambientale degli usi civici, messa in pericolo da una sdemanializzazione affrettata⁹⁵.

In questa prospettiva si colloca anche la più recente sentenza della Corte costituzionale 31 maggio 2018, n. 113⁹⁶ che sancisce l'incostituzionalità dell'art. 8 della legge 3 gennaio 1986, n. 1 della Regione Lazio, "Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie", come modificato dall'art. 8 della legge della Regione Lazio 27 gennaio 2005, n. 6, "Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) e successive modifiche e alla legge reg. 6 agosto 1999, n. 14 ("Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo") e successive modifiche⁹⁷. Con la sentenza 31 maggio 2018 n. 113, la Corte costituzionale, facendo applicazione dei principi consolidati da una giurisprudenza ultraventennale, dichiara l'incostituzionalità della norma della Regione Lazio (art. 8, legge 3 gennaio 1986, n. 1 e successive modificazioni) che permette la sclassificazione dei terreni di uso civico per i terreni di natura demaniale civica quando siano stati edificati in violazione delle norme edilizie sia perché la materia, rientrando nell'ordinamento civile, è riservata allo Stato, sia perché la norma viola la competenza statale esclusiva in

o comunitaria e caratterizzate da una tendenza alla conservazione dell'ambiente naturale o tradizionale, come patrimonio dell'uomo e della società in cui vive».

⁹⁵ Corte cost. 11 maggio 2017, n. 103, in *DeJure*.

⁹⁶ Corte cost., 31 maggio 2018, n. 113, in *Giur. cost.*, 2018, p. 1260 ss., con nota di L. DE LUCIA, *Uso civico: è costituzionalmente illegittimo l'art. 8 della L.R. Lazio 1/1986*; ivi, 2018, p. 1284 ss. con nota F. POLITI, *Una sentenza storica in materia di usi civici e proprietà collettive?*, ivi, p. 1275 ss.; con nota di M. RINALDI, *Cambio di destinazione d'uso della terra civica e funzione originaria del bene collettivo*, in *Riv. notar.*, 2018, 5, II, p. 1119 ss.

⁹⁷ In forza dell'art. 8 della legge reg. Lazio 3 gennaio 1986, n. 1, con il rilascio del permesso di costruire in sanatoria, il bene, benché di uso civico, acquisterebbe natura disponibile e sarebbe legittimamente alienabile: il Commissario per gli usi civici dovrebbe quindi limitarsi a prendere atto dell'avvenuta trasformazione del bene demaniale in allodiale e conseguentemente dichiarare l'avvenuta estinzione dei diritti di uso civico gravanti sul bene interessato.

materia di paesaggio e ambiente, sia perché l'acquisto del bene demaniale a seguito della sua (illegittima) edificazione appare irragionevole e incoerente con i principi generali dell'ordinamento. Bisogna riconoscere innanzi tutto, nella decisione appena menzionata, alla Corte costituzionale un importante impegno nel ripensamento della dimensione squisitamente agraristica degli usi civici e nella loro trasformazione in istituti aventi funzione anche paesaggistica e ambientale. Inoltre la Corte, nella citata sentenza, afferma che «i diritti esercitati sui beni di uso civico hanno natura dominicale», regime che attiene alla materia “ordinamento civile” di competenza esclusiva dello Stato; con la conseguenza che le Regioni non hanno il potere «di invadere, con norma legislativa, la disciplina dei diritti estinguendoli, modificandoli o alienandoli». La proprietà collettiva pertanto, alla luce della decisione sulla quale ci siamo soffermati, diviene una “istituzione”, che, al pari delle altre, contribuisce a realizzare una Repubblica aperta e plurale.

A pochi mesi di distanza dalla pubblicazione della sentenza n. 113 del 2018, la Corte costituzionale torna sul tema degli usi civici in relazione alla questione di legittimità costituzionale degli artt. 13, comma 1°, 29, comma 1°, lett. a), 37, 38 e 39 della legge Regione autonoma della Sardegna 3 luglio 2017, n. 11, “Disposizioni urgenti in materia urbanistica e edilizia. Modifiche alla legge reg. n. 23 del 1985, alla legge reg. n. 45 del 1989, alla legge reg. n. 8 del 2015, alla legge reg. n. 45 del 1989, alla legge reg. n. 8 del 2015, alla legge reg. n. 12 del 1994”, in relazione all'art. 117, lett. s), Costituzione. Pur trattandosi di questioni riguardanti una Regione a statuto speciale, la Corte affronta di nuovo i temi del rapporto tra legislazione statale esclusiva e legislazione regionale, affermando che «le disposizioni previste dagli artt. 37, 38, 39 della legge Regione Sardegna n. 11 del 2017, oltre che emanate unilateralmente, riguardano una competenza che non appartiene, e non è mai appartenuta, alla Regione autonoma Sardegna». La Corte dunque ribadisce che il regime civilistico dei beni di uso civico non è mai passato nella sfera di competenza delle Regioni. Pertanto si conferma il principio secondo cui tutto ciò che riguarda la disciplina degli usi civici rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato⁹⁸.

⁹⁸ Corte cost., 26 luglio 2018, n. 178, in *Riv. giur. sarda*, 2021, con nota di con nota di L. DI TUCCI, *Gli usi civici in Sardegna: un quadro storico*, p. 206 ss.; nota di F. BUFFA, *Aspetti socioeconomici e gestionali degli usi civici in Sardegna: situazione attuale e prospettive*, ivi, p. 225 ss.; con nota di N. COLLEO, *Usi civici ed interessi paesaggistici in Sardegna: un'opportunità per una rimeditazione dei ruoli di Stato e Regione nella pianificazione paesaggistica dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 178 del 2018*, ivi, p. 233 ss. e F. ONNIS CUGIA, *La destinazione*

Nell'aprile 2020⁹⁹ la Consulta dichiara altresì l'illegittimità costituzionale dell'art. 53 della legge reg. Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, "Provvedimento generale recante norme di carattere ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2011). Art. 3, comma 4°, della legge reg. n. 8/2002", in relazione agli artt. 117, comma, lett. *l*), Cost., art. 3 Cost., art. 9 Cost. e art. 42 Cost. La decisione ribadisce l'interesse paesistico-ambientale che caratterizza i beni di uso civico, la loro inderogabile valenza pubblicistica pur se riferiti a collettività in grado di assumere la personalità giuridica di diritto privato (ai sensi dell'art. 1, comma 2°, legge n. 168 del 2017), la possibilità di modulare il loro assetto funzionale a un utilizzo dinamico che comunque ne preservi il carattere ecologico e la disciplina giuridica in coerenza con l'evoluzione dell'economia agraria e di quella ambientale. La Corte, pertanto, riconosce la rilevanza pubblicistica dei beni di uso civico, sottolineata dal particolare regime civilistico, rilevando tuttavia che la tutela del regime paesistico-ambientale «incorpora ed è consustanziale» alla salvaguardia del regime giuridico dei beni di proprietà collettiva nel senso che la loro gestione in modo coerente con la propria disciplina opera appunto in sinergia con la tutela paesistico-ambientale della loro funzione. Quindi la materia degli usi civici rileva sia sotto il profilo del regime civilistico, sia sotto l'aspetto della tutela ambientale, entrambi di competenza dello Stato. Appare significativo rilevare come la Corte costituzionale, con l'autorevolezza della propria giurisprudenza, ritenga che titolare dei beni collettivi sia la collettività, rafforzando il ruolo degli esponenti di tali collettività che sono qualificati come «titolari di domini collettivi».

Rileva esaminare pure la sentenza della Corte costituzionale 2 dicembre 2021, n. 228, intervento in relazione al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1 c), lettere *a*), *b*), *c*) e *d*) (*recte* comma 1°, lett. *c*) della legge reg. Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9, recante "Misure straordinarie e urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19", nella parte in cui inserisce il comma 3-*bis*, lett. *a*), *b*), *c*), e *d*), all'art. 16 della legge reg. Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25¹⁰⁰, per contratto con gli artt. 2, 3, 117, comma 1° e 2°, lett. *e*) e *l*) Cost., il com-

d'uso delle terre civiche tra conservazione del rilievo pubblicistico del bene ed un suo diverso assetto funzionale, ivi, p. 245 ss.

⁹⁹ Corte cost. 24 aprile 2020, n. 71, in *Giur. cost.*, 2020, 2, p. 778 ss, con nota di U. PETRONIO, *Espropriazione per pubblica utilità e terreni di uso civico*, ivi, 5, p. 1275 ss.

¹⁰⁰ Recante "Norme in materia di usi civici e gestione delle terre civiche - Esercizio delle funzioni amministrative".

ma 1° in relazione agli artt. 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008 n. 130¹⁰¹. La sentenza n. 228 del 2021 conferma principi già espressi dalla giurisprudenza costituzionale riguardo: l'interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici; il vincolo paesaggistico delle aree assegnate alle università agrarie e alle zone gravate da usi civici; la funzione degli usi civici quali strumento di integrazione tra uomo e ambiente naturale. Il tutto in completa assonanza con le disposizioni della legge n. 168 del 2017 che riconosce il "dominio collettivo" quale «diritto reale, riservato a una comunità, di usare e godere congiuntamente in via individuale o collettiva di un bene fondiario o di un corpo idrico sulla base di una norma preesistente all'ordinamento dello Stato italiano». La Corte, con riguardo ai soggetti, distingue i singoli appartenenti alla collettività, titolare dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva, dagli enti esponenziali della collettività e ritiene che la legge n. 168 del 2017 abbia confermato tale assetto quanto alla individuazione dei soggetti titolari del diritto: «questi vanno sempre identificati nei singoli soggetti che fanno parte di una determinata collettività, l'appartenenza alla quale dipende dalle regole consuetudinarie che la disciplinano e che variano secondo le diverse realtà territoriali». Riguardo ai beni, la Corte ne conferma il regime giuridico della intrasferibilità, sia *inter vivos* che *mortis causa*, della inusucapibilità, della imprescrittibilità e della indivisibilità. Quanto infine alla situazione giuridica soggettiva attribuita dall'ordinamento giuridico per tutelare l'interesse dei membri della collettività all'uso dei beni collettivi, la Corte ne riconosce la natura di diritto soggettivo dominicale che presenta tutte le caratteristiche tipiche del diritto di proprietà: la realtà, giacché si tratta di potere immediato e diretto sulla *res*; l'assolutezza, perché il diritto può essere fatto valere *erga omnes*; l'inerenza in considerazione del fatto che il diritto insiste direttamente sul bene.

11. Mentre, come si è appena visto, la giurisprudenza costituzionale ha posto l'accento sulla funzione di tutela ambientale degli usi in parola, la legge 20 novembre 2017, n. 168 ha contribuito ad ampliare la normativa relativa alle proprietà collettive attraverso la disciplina dei "domini

¹⁰¹ Cfr. A. JANNARELLI, *La costituzionalizzazione (debole) dei "domini collettivi" dopo la l. n. 168 del 2017: breve nota a Corte cost. 228/21*, in *Foro it.*, 2022, I, c. 16.

collettivi”¹⁰², senza però l’abrogazione della disciplina precedentemente in vigore¹⁰³.

Il Legislatore del 2017, infatti, non intende sistematizzare la materia, ma inserisce a pieno titolo i domini collettivi nella Costituzione attraverso un esplicito richiamo agli artt. 2, 9, 42, comma 2°, e 43 Cost., ne dichiara la natura privata in quanto «ordinamento giuridico primario delle comunità originarie (...) dotato di autonormazione (...) di capacità di gestione del patrimonio... caratterizzato dall’esistenza di una collettività» (art. 1, comma 1°).

Il riferimento all’art. 2 Cost. appare una significativa valorizzazione di tali realtà come formazioni sociali in grado di consentire lo sviluppo della personalità dell’individuo che vi partecipa: e in effetti gli usi civici, nelle loro radici originarie e nella successiva evoluzione storica, costituiscono senza dubbio una delle più antiche espressioni di formazione sociale entro il cui ambito si gestiscono i beni di interesse collettivo, nell’interesse proprio, altrui e quindi della collettività. Il tutto, all’interno di un rapporto di natura reale tutelato dall’art. 42, 2° comma, Cost. Ugualmente il richiamo all’art. 9 Cost. avvalorava il ruolo, assunto nel corso del tempo e confermato a più riprese dalla giurisprudenza costituzionale, dei beni civici quale efficace espressione, e al tempo stesso strumento di tutela, del paesaggio e dell’ambiente; mentre l’art. 43 Cost. sottolinea il valore economico insito nei beni di uso civico attraverso la possibilità di riservare o trasferire a enti pubblici, comunità di lavoratori o di utenti, imprese relative a beni produttivi che presentino il carattere di preminente interesse generale.

¹⁰² Per M.C. CERVALE, *Proprietà collettiva, usi civici e ordinamento civile in Italia*, cit., p. 548 (nota 28), che ben si sofferma in ordine ai principi generali della legge 20 novembre 2017, n. 168 sui domini collettivi all’interno dell’ordinamento civile, la circostanza che si parli ancora di usi civici e che invece la legge n. 168 del 2017 faccia riferimento ai domini collettivi non sembra giustificare una differenziazione tra le materie oggetto degli usi civici e dei domini collettivi, apparendo piuttosto come una questione terminologica. Ciò ha determinato, in un’ottica più ampia di inclusione delle varie tipologie di proprietà collettiva, l’espressione «assetti fondiari collettivi» che meglio definisce l’intera materia. Ma sul punto il dibattito è aperto: cfr. L. FULCINITI, *I domini collettivi tra archetipi e nuovi paradigmi*, in *Dir. agroalim.*, 2018, p. 547; A. GERMANÒ, *Domini collettivi*, in *Dir. agroalim.*, 2018, pp. 83-107, il quale in particolare rileva alcuni nodi problematici della normativa, ma rimarca positivamente il connotato intergenerazionale dei domini collettivi (p. 93).

¹⁰³ Sul punto, per tutti, l’articolato commento a Corte cost., 28 novembre 2022, n. 236, di A. JANNARELLI, *La disciplina “storica” degli usi civici e la l. n. 168 del 2017: alla ricerca di un nuovo ordine*, in *Foro it.*, 2023, p. 693 s., secondo il quale la sentenza n. 236 – citata *retro* nel presente contributo – inaugura una nuova stagione di riflessione sull’effettiva compatibilità tra la disciplina del 2017 e quella del 1927. L’A. richiama proprio alla necessità di un urgente e più meditato ripensamento della materia in modo da ovviare alla criticità della mancanza di chiarezza tra il quadro normativo previgente e l’impatto della legge n. 168 del 2017.

La recente legge sui domini collettivi pertanto non razionalizza, ma rivitalizza una materia assai particolare, recepisce anche da un punto di vista terminologico il concetto di proprietà collettiva, il ruolo della collettività e la funzione comune dei beni civici nel settore agro-silvo-pastorale. I domini collettivi, per volontà legislativa, esistono come ordinamenti giuridici primari delle comunità originarie, siccome preesistenti allo Stato italiano, consistenti in una utilità per i componenti di una determinata comunità di abitanti, aventi a oggetto lo sfruttamento di un fondo. Essi inoltre sono soggetti alla Costituzione, come pure dotati di capacità di autonormazione e di gestione¹⁰⁴ del patrimonio naturale, economico e culturale che fa capo alla base territoriale della proprietà collettiva. Sono altresì caratterizzati dall'esistenza di una collettività i cui membri hanno in proprietà terreni e insieme esercitano diritti di godimento, individualmente e insieme, su terreni che il Comune amministra o la collettività da esso distinta ha in proprietà pubblica o collettiva (art. 1).

Il regime giuridico dei beni collettivi “resta quello” della inalienabilità, della indivisibilità, della inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale (art. 3, comma 3°). E qui si palesa una dissonanza significativa del provvedimento del 2017 che non abroga la legge n. 1766 del 1927, ma estende l'inalienabilità a tutti i domini collettivi a prescindere dalla loro natura pubblica o privata. La locuzione poc' anzi richiamata – «resta quello» – appare dunque tanto perentoria quanto poco persuasiva poiché in realtà il Legislatore del 2017 modifica nella direzione dell'inalienabilità, rispetto alla legge del 1927, la vicenda circolatoria dei beni privati gravati da usi civici.

La legge n. 168 del 2017, inoltre, affermando che «gli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria» (art. 1, 2° comma), marginalizza il ruolo dei Comuni e delle Regioni.

Insomma con la legge che ci occupa viene a essere riaffermata positivamente la funzione ambientale della materia che si aggiunge alla funzione agro-silvo-pastorale. Funzione ambientale già indicata dalla giurisprudenza

¹⁰⁴ La capacità di autonormazione e di gestione economica sono le due funzioni riconosciute dalla legge n. 168 del 2017 ai domini collettivi. Segnatamente l'autonormazione si concreta nella capacità della comunità di regolamentare la struttura e la composizione dei propri assetti esponenziali nella univoca direzione della perpetuazione del dominio collettivo. Ugualmente la capacità di gestione economica dei beni trova un limite interno nella natura intergenerazionale della proprietà collettiva che inibisce qualsiasi uso che possa privare le generazioni future di uguali opportunità di utilizzo della cosa.

della Corte costituzionale e ribadita anche da alcune recenti decisioni sopra esaminate che ridimensionano ulteriormente il ruolo delle Regioni, sottolineando come sia la funzione ambientale, sia l'appartenenza della materia all'ordinamento civile, facciano propendere per un riequilibrio delle attribuzioni a vantaggio dello Stato centrale.

I beni collettivi, all'interno del testo normativo, vengono pertanto individuati e classificati in relazione alle loro caratteristiche (art. 3, 1° comma) e si considerano tali: le terre di originaria proprietà collettiva delle generalità degli abitanti del territorio di un Comune o di una Frazione, imputate o possedute da Comuni, Frazioni o associazioni agrarie, comunque denominate; le terre, con le costruzioni di pertinenza, assegnate in proprietà collettiva agli abitanti di un Comune o di una Frazione, a seguito della liquidazione dei diritti di uso civico e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento esercitato su terre di soggetti pubblici e privati; le terre derivanti da scioglimento delle promiscuità, dallo scioglimento di associazioni agrarie, dall'acquisto di terre ai sensi dell'art. 22, legge n. 1766 del 1927 e art. 9, legge n. 1102 del 1971, da operazioni e provvedimenti di liquidazione o da estinzione di usi civici, da permuta o da donazione; le terre di proprietà di soggetti pubblici o privati¹⁰⁵, sulle quali i residenti del Comune o della Frazione esercitano usi civici non ancora liquidati; le terre collettive comunque denominate, appartenenti a famiglie discendenti dagli antichi originari del luogo e le terre collettive disciplinate dalla legge n. 991 del 1992, dalla legge n. 1102 del 1971, dalla legge n. 97 del 1994; infine, i corpi idrici sui quali i residenti del Comune o della Frazione esercitano usi civici¹⁰⁶.

Il riferimento costante, per la individuazione dei beni collettivi, è alla

¹⁰⁵ Ma – come chiarito nel par. 7 – riguardo alle terre di proprietà privata gravate da usi civici, sull'immobile c'è almeno un soggetto di diritto che ha in titolarità la (nuda) proprietà del bene, *jus* che può liberamente circolare (sia *inter vivos*, sia *mortis causa*) giuridicamente senza che beninteso l'atto riesca mai a pregiudicare gli usi *de quibus*, i quali si catalogano come *jura in re aliena*. Nondimeno per l'alienabilità delle terre di proprietà privata gravate da usi civici, cfr. la sopra riferita (v. par. 7) sentenza n. 119 emanata dalla Corte costituzionale il 15 giugno 2023. Se ne ricava – mercé un'interpretazione logica del pertinente dettato – che le terre di (nuda) proprietà di soggetti privati sulle quali i residenti del Comune o della Frazione esercitano usi civici non ancora liquidati di cui alla lett. d) dell'art. 3, comma 1°, della legge 20 novembre 2017, n. 168, non sono evidentemente beni collettivi ancorché *res* (private) gravate da diritti di (co)uso civico, i quali *jura*, proprio per le peculiari caratteristiche che li connotano, sono inalienabili, indivisibili, inusucapibili e dalla perpetua destinazione agro-silvo-pastorale.

¹⁰⁶ Sulla loro connotazione di beni di interesse sociale, già prima della legge n. 168 del 2017, v. G. CARAPEZZA FIGLIA, *Oggettivazione e godimento delle risorse idriche*, Napoli, 2008, p. 70 ss.

terra, alle terre collettive e a tutte quelle realtà che nei secoli, in via originaria, risultano collegate alla terra¹⁰⁷.

Si ritiene particolarmente apprezzabile la scelta del Legislatore di aver inserito, all'interno della categoria, i corpi idrici sui quali risultano esercitati usi civici da parte dei residenti del Comune o della Frazione. L'esplicito riferimento ai corpi idrici – l'unica categoria di beni collettivi che non trova riscontro nella legislazione precedente – chiarisce ed estende espressamente il vincolo della destinazione agro-silvo-forestale ad una risorsa preziosa, funzionale alla sopravvivenza umana, dal rilevante valore ambientale, agricolo e socio-economico: una risorsa importantissima sin da tempo remoto e sempre più cruciale nel futuro funestato dai cambiamenti climatici e dalla imperante siccità.

Alla luce di quanto detto è altresì condivisibile ritenere che il quadro normativo del quale si è appena discusso configuri un terzo genere di proprietà diverso sia dalla proprietà privata che da quella pubblica¹⁰⁸. Questo regime sarebbe conformato all'art. 43 Cost. a mente del quale la legge ordinaria può non solo trasferire a categorie di lavoratori e di utenti determinate imprese o categorie di imprese, ma anche quella di riservarle loro *ab origine*. In questo modo la disciplina dei domini collettivi preserva il territorio con la sua specificità, il paesaggio e l'ambiente mediante il mantenimento della sua organizzazione consuetudinaria.

In questa cornice la recente pronuncia di incostituzionalità della Corte costituzionale, con la sentenza n. 119 del 2023, rafforza senza dubbio la centralità di una rinnovata riflessione intorno agli usi civici, viventi in mezzo a noi e affascinanti perché tanto intrisi di storia quanto intrinsecamente attuali. Questi assetti fondiari collettivi¹⁰⁹ – espressione della capacità espansiva che racchiude tutte le manifestazioni di proprietà collettiva in agricoltura – costituiscono strumenti giuridici fondamentali che si adattano a poco a poco al contesto ambientale e socioculturale¹¹⁰ e sono, così,

¹⁰⁷ Cfr. F. ADORNATO, *Il ruolo delle proprietà collettive nelle politiche agricole*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 1/2009, p. 1 ss.

¹⁰⁸ R. VIOLANTE, *Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l. 20 novembre 2017, n. 168 in materia di domini collettivi*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2018, spec. p. 1089 ss.

¹⁰⁹ Secondo il sintagma – richiamato *retro* nella nota n. 23 – elaborato da Paolo Grossi nei suoi fondamentali studi sulle proprietà collettive.

¹¹⁰ Si condivide la ricostruzione degli usi civici anche in termini di diritti culturali, secondo l'esperienza costituzionale sudamericana: v. G. DI GENIO, *Gli usi civici nella legge n. 168 del 2017 sui domini collettivi: sintonie e distonie attraverso la giurisprudenza costituzionale e il dibattito in sede Costituente*, in *Federalismi.it*, 2018, spec. p. 14 ss.

in grado di autogovernare e gestire le risorse naturali e, più in generale, i biosistemi.

La pronuncia di incostituzionalità dell'art. 3, comma 3°, della legge n. 168 non compromette però la funzione appena richiamata poiché i beni privati gravati da usi civici non ancora liquidati possono liberamente circolare, restando salva la permanenza dell'uso civico.

In conclusione, anche se la disciplina qui esaminata appare a tratti quasi ridondante rispetto alla legge del 1927 e non si distingue per eleganza legislativa, è apprezzabile tanto nei principi quanto in una dimensione ecosistemica del diritto agrario moderno poiché soddisfa anche *pro futuro* la sintesi delle esigenze fondamentali dell'umanità: preservare il territorio dallo sfruttamento eccessivo e salvaguardare il biosistema per le generazioni attuali e per quelle future, coniugando le esigenze di tutela dell'ambiente con le esigenze produttive del settore primario e con lo sviluppo socio-economico della comunità locale. Soltanto in questa maniera è possibile riequilibrare il rapporto tra diritto agrario post moderno e terra nell'inscindibile collegamento con le risorse che garantiscono la vita di tutti e vanno ad ogni costo conservate per ragioni ambientali, alimentari, culturali e sociali.

OSSERVATORIO EUROPEO E INTERNAZIONALE

XXXI EUROPEAN CONGRESS AND COLLOQUIUM OF RURAL LAW*

Per il rilievo dei temi trattati la *Rivista* mette a disposizione dei lettori i contributi dei relatori italiani al XXXI European Congress and Colloquium of Rural Law (Cardiff, 6-9 settembre 2023).

I questionari sulla cui base sono stati scritti i contributi alle Commissioni I (Laura Costantino), II (Mario Mauro) e III (Margherita Brunori) sono in <https://www.cedr.org/events/xxx1-european-congress-and-colloquium-of-rural-law>.

Commission I - *Multiple Crises: Responses in Agricultural Law*
Laura Costantino

Commission II - *Carbon, Biodiversity and Nutrients: New Land Use Considerations*
Mario Mauro

Commission III - *Significant Current Developments in Rural Law*
Margherita Brunori

* In considerazione della natura pubblica dei contributi, non è stato possibile seguire la regola della revisione a “doppio cieco” (N.d.R.).

LAURA COSTANTINO

ITALIAN AGRI-FOOD SYSTEM FACED WITH MULTIPLE CRISES

ABSTRACT

Le filiere agroalimentari nazionali sono caratterizzate da problematiche strutturali, alle quali si sono aggiunti gli effetti legati alle recenti crisi sistemiche. La pandemia da Covid-19, il cambiamento climatico e l'attuale guerra in Ucraina rappresentano nuove sfide che ogni Stato deve affrontare conformemente al raggiungimento degli obiettivi europei e sulla base delle priorità delle politiche interne. Il presente lavoro descrive gli effetti delle crisi sistemiche sulle filiere agroalimentari italiane e la risposta legislativa a tali crisi.

National agri-food chains are characterised by structural problems, to which have been added effects linked to recent systemic crises. Covid-19 pandemic, climate change and the recent war in Ukraine, have determined new challenges that every State is facing in relation to the achievement of European targets and, on the other hand, in accordance to internal political priorities.

In this paper will be analysed the effects of systemic crises on the Italian agri-food system and the legislative response to such crises.

PAROLE CHIAVE: Filiere agroalimentari – Crisi post-pandemica – Cambiamenti climatici – Guerra russo-ucraina – Risposta legislativa.

KEYWORDS: Agrifood Supply Chains – Post-Pandemic Crisis – Climate Change – Russian-Ukrainian War – Legislative Response.

SUMMARY: 1. Introduction. – 2. Impact of Covid-19 on Italian agri-food system: implemented legal measures. – 3. Post-pandemic market volatility and effects of climate change. – 4. Impacts of the war in Ukraine on domestic agricultural sectors. – 5. The effects of rising input costs. – 6. National measures adopted to protect domestic food supplies and to boost productivity. – 7. National strategies on food security. – 8. Resilience of agricultural sectors related to climate change. – 9. Conclusions.

1. National agri-food chains are characterised by structural problems, to which have been added effects linked to recent systemic crises. Covid-19 pandemic, climate change and the recent war in Ukraine, have determined new challenges that every State is facing in relation to the achievement of European targets and, on the other hand, in accordance to internal political priorities.

In this paper will be analysed the effects of systemic crises on the Italian agri-food system and the legislative response to such crises.

The shortage of agricultural labour and the unequal distribution of value along the agri-food chain are two interrelated problems that determine, among other negative externalities, the use of irregular work in agriculture. The adoption of regulations that, in compliance with EU Directive 2019/633 and in accordance with EU Reg. 1308/2013, affect the elements of contracts of sale of agricultural products and in particular the determination of the price, compared to production costs, it is undoubtedly a decisive step towards the structuring of fairer sectors and towards the appropriate remuneration of farmers, on which the profitability of the agricultural sector depends.

However, farmers' incomes are also affected by rising production costs and the volatility of agri-food prices in the international context. The farmers aggregation has not yet taken off in the national context. Climate change is having an ever greater impact on national agricultural production.

Italy has taken emergency measures to deal with the short-term problems of the profitability of agricultural enterprises, thereby protecting domestic food supplies.

These measures are accompanied by the adoption of regulations aimed at the enhancement and promotion of national agri-food production.

Other strategies, on the other hand, mainly related to providing structural responses to climate change and the promotion of biodiversity, are still being developed.

2. The Covid-19 pandemic has led to the need to take political decisions which, with regard to the agricultural sector, were based on

the necessity to ensure an adequate food supply through measures aimed primarily at supporting agri-food production¹.

In this perspective, Decree-Law no. 18 of 17 March 2020, converted into Law no. 27/2020, provided for specific measures, such as: the anticipation of payment entitlements; the simplification of quality controls; and the prohibition of Covid certifications in transfer sale agreements – unfair competition practices. With regard to access to food, the decree provided for an increase of an additional EUR 50 million for 2020 in the Food Distribution Fund for the Most Deprived, in order to ensure the distribution of foodstuffs for the emergency resulting from the spread of the Covid-19 virus.

The effects of the pandemic on the agricultural sector have been transversal in some cases, in others they have affected specific sectors. The general effects have concerned:

- a. the variability of prices of agricultural products;
- b. the increase in production costs;
- c. the drop in exports and the decline in supplies due to the closure or restriction of catering activities;
- d. the increase in consumer prices due in part to the variability of logistics and transport services, which were affected by the difficulty of finding inputs needed for production, in the face of the decreased spending power of consumers;
- e. the shortage of agricultural labour due to the pandemic restrictions.

In March 2020, Ismea began monitoring the agri-food supply chains, analyzing the evolution of the main market variables at the different stages of trade (origin, wholesale and retail); the results were published in a report² from which it emerges that the agrifood supply chains are less affected by the pandemic effects than other production sectors, with the exception of the floriculture and fisheries sectors. The report clearly shows the shortage of agricultural labour related to the border closures. Residence permits for seasonal work were extended and the temporary residence permit (*ex art. 103, d.l. 34/2020*) was introduced precisely in order to meet the needs of agricultural production (harvesting), but the results were modest.

¹ L. COSTATO, *La politica agricola dell'Unione europea dopo il Covid-19*, in *Riv. dir agr.*, 2020, p. 691; P. CAVARZERAN, *Covid-19 e agricoltura. La gestione europea della crisi nel contesto di transizione della PAC*, in *Riv. dir agr.*, 2020, I, p. 925.

² ISMEA, *COVID-19 Emergency. Report on food demand and supply in the first weeks of the virus outbreak*, March 2020.

Furthermore, the prices of agricultural products are extremely variable and delivery prices are often lower than production costs. The collapse of milk prices and various unfair trade practices to the detriment of farmers are reported.

With regard to the increase in consumer prices, in 2020 the AGCM (Competition and Market Authority) conducted a pre-investigation by sending requests for information to numerous operators in the large-scale distribution sector to acquire data on the trend in retail prices and wholesale purchase prices of basic foodstuffs, in order to identify any phenomena of exploitation of the health emergency underlying the increase in such prices. Specifically, the preliminary analyses carried out by the Authority (based on ISTAT data) showed price increases in March 2020, for foodstuffs, compared to those current in the previous months, differentiated at a provincial level. The greatest increases are found in areas not affected by 'red zones' or by reinforced measures to limit mobility.

The ICQRF (Quality control and Fraud prevention Authority) participated in the European Plan to control the 'online' sales and advertising of food products with reference to Covid, in order to counter the offer on the web of foodstuffs and food supplements claiming preventive or even curative functions against Covid, without any scientific recognition.

The fruit and vegetable sector has been particularly affected by the pandemic effects, in view of the actually structural shortage of agricultural workers, with the risk of a resurgence of illicit phenomena linked to 'caporalato'³.

On the eve of the post-pandemic economic recovery, Italy does not have enough human capital to sustain the new recovery (demographic decline). Immigration is now necessary for the development of the domestic economy; immigration in the agricultural sector (EU and non-EU seasonal workers) is crucial to ensure the functioning of supply chains and food supply. The structure of supply chain relations and the unfair distribution of value are reflected in the labour factor⁴.

³ F. DI MARZIO (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, Roma, 2017; A. ABBASCIANO, *Il V Rapporto agromafie e caporalato*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, p. 174

⁴ W. CHIAROMONTE, M. D'ONGHIA, *Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3/2022, p. 1; I. CANFORA, V. LECCESE, *La condizionalità sociale nella nuova PAC*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 110; I. CANFORA, V. LECCESE, *Pratiche sleali, equilibrio del valore e legalità dei rapporti di lavoro nella filiera agroalimentare*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2022, p. 135; L. PAOLONI, *La sostenibilità etica della filiera agroalimentare*, in *Riv. dir. alim.*, n. 4, 2020, p. 5.

To provide answers to these problems, exacerbated by the pandemic context, in 2020 the Three-Year Plan to Contrast Caporalato was approved, which assumes, among its objectives, strategies on the production chain and prices of agricultural products, in order to redistribute value fairly along the supply chain and counteract, also through this means, the use of irregular labour in agriculture⁵.

The pandemic has led to the re-emergence of the issue of food security, in view of the ability of domestic food systems to be less dependent on imports of agricultural commodities/products⁶.

Territory has once again become the basis for economic development; short supply chains have shown better resilience during the pandemic crisis than long supply chains. Local production also more easily achieves the objectives of the circular economy (reduced food waste, greater environmental sustainability).

3. According to the latest ISTAT 2023 report, the reduction in rainfall, accompanied by rising temperatures, has led to a lower average annual availability of water resources, which in the 30-year period 1991-2020 is 20% lower than the average of the 30-year period 1921-1950, reaching its lowest point in 2022, almost 50% less than the last 30-year period 1991-2020. Associated with this problem is a persistently critical condition in the water infrastructure (in 2020, 42.2% of the water fed into the drinking water distribution networks will not reach end users)⁷.

The drought and water supply problems have severely affected the agricultural year that has just passed, leading to a reduction in production, added value and employment in the agricultural sector in the national economic accounts. The drop in production volumes in 2022 characterized all production sectors except for fruit, floriculture and secondary activities. Crops (– 2.5% in volume), pulses (– 17.5%), olive oil (– 14.6%), cereals (– 13.2%), fodder plants (– 9.9%), vegetables (– 3.2%), industrial plants (– 1.4%) and wine (– 0.8%) all declined.

⁵ 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 *Diritto Agroalimentare*, 2021, p. 39.

⁶ A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Riv. dir agr.*, 2018, I, p. 511; F. ROSSI DAL POZZO, V. RUBINO (a cura di), *La sicurezza alimentare tra crisi internazionali e nuovi modelli economici*, Bari, 2023.

⁷ By Decree-Law no. 39/2023, converted into Law no. 68/2023, urgent provisions were introduced to combat water scarcity and to upgrade and adapt water infrastructures.

The dramatic succession of catastrophic climatic events for agricultural production has led to the adoption of a series of measures, primarily related to the structuring of specific fund to cover catastrophic damages.

In this context, the 2020 Budget Law (Law no. 160 of 27 December 2019) established the National Solidarity Fund and provided that compensatory interventions, for damage to agricultural enterprises caused by natural disasters, may be compensated for a period not exceeding three years, when activated against events whose effects are not limited to a single year (Article 1, paragraph 523).

The 2021 Budget Law (Law no. 178 of 2020) provided for an increase of EUR 70 million, for the year 2021, in the financial endowment of the National Solidarity Fund – compensatory interventions in favor of farms damaged by adverse weather and phytosanitary events occurring since 1 January 2019 (Article 1, paragraph 130) – and the establishment of the Fund for the development and support of agricultural, fishing and aquaculture sectors.

The Budget Law 2022 (Law no. 234 of 2021) provided for the establishment of a national mutual fund to cover catastrophic meteorological damage to agricultural production caused by floods, frost and drought, with an endowment of EUR 50 million for the year 2022 (Article 1, paragraphs 515-519).

As a structural measure, we note the adoption, by Ministerial Decree 64591 of 8/2/2023, of the Agricultural Risk Management Plan (subsequently amended by Ministerial Decree 31/5/2023 that provided for the postponement of the underwriting deadlines for policies and mutualisation fund covers for permanent crops, to 30 June 2023) that provides for the eligibility for public support of the premiums of insurance policies taken out to cover crop and animal production, farm structures and livestock farms, and mutualisation funds.

At the same time, Italy has structured, starting from 2019, a strategy to combat climate change, and in particular: the d.l. no. 111/2019 (so-called climate decree), converted into Law no. 141 of 12 December 2019, introduced urgent measures to implement a national strategy to combat climate change. It provides for the establishment of a fund for the reforestation and environmental and hydrogeological protection of internal areas (art. 4 *bis*) and measures of a promotional nature, aimed at encouraging the implementation of projects and activities for the sustainable management of Italian cities, and the dissemination of good practices, promoting green growth, improving air quality and public health.

The Budget Law of 2020 (Law no. 160 of 27 December 2019) also provided for resources for investments aimed at the circular economy, environmental sustainability and emission reduction. Decree-Law no. 22/2021, converted into Law no. 55 of 22 April 2021, established the Ministry of Ecological Transition and introduced the Ecological Transition Plan.

The Plan, consistent with the policy lines outlined in the National Recovery and Resilience Plan, envisages a complete achievement of the targets in 2050 and, more specifically: decarbonisation, sustainable mobility, improving air quality, combating land consumption and hydrogeological instability, improvement of water resources and related infrastructure, restoring and enhancing biodiversity, sea protection, promotion of the circular economy, bio-economy and sustainable agriculture.

Furthermore, with Ministerial Decree 259 of 24/6/2022 the National Strategy for the Circular Economy was adopted. Still in the implementation phase, however, is the National Strategy for Adaptation to Climate Change (the consultative phase of listening to stakeholders has been completed).

4. The main negative effects of the recent war are the increase in the costs of fuel and raw materials for agricultural production. In Italy, according to the CREA report published in March 2022⁸, the rise in the prices of energy products in general has led to an increase in the costs of fertilizers, feed, diesel, seeds, seedlings and plant protection products. The sectors most affected are the crops sector, cereal cultivation, horticulture and animal husbandry; the effects are estimated to be very significant on the economic sustainability of agricultural enterprises, especially small ones.

The measures taken in Italy are represented by:

- Decree-Law no. 21/3/2022 (converted into Law no. 51/2022), which introduced the tax credit for the purchase of electricity, natural gas and fuel and provided for the renegotiation of mortgages;
- Ministerial Decree no. 48570 of 31/1/2023 granting aid to companies operating in the production, processing and marketing of agricultural products listed in Annex I TFEU and other agri-food products, extended to the forestry, fishing and aquaculture sectors. Aid will be granted until 31/12/2023.

⁸ CREA, *War in Ukraine: the effects on the costs and economic performance of Italian farms*, March 2022.

The measures adopted are of an emergency nature and will have to be accompanied by structural interventions that provide greater resilience to agricultural enterprises, such as promotional tools that affect the aggregative capacity of enterprises, especially oriented towards strengthening producer organizations.

A central role of aggregation is the reduction of production costs through information sharing, sharing of production and investment costs.

According to the latest ISTAT 2023 report, in the agricultural sector, companies that make innovative investments and adopt organic practices account for just 4.5% of the total, are mainly located in the Centre (20.7%) and in the North-East (30.4%), have an average size of 3.5 employees compared to about two employees in the total number of companies, and the age of the holder is lower than non-innovative companies (49 years compared to 57).

Data from the latest ISTAT Census of Italian agriculture (2022) show that among the companies that have made innovative investments in the three-year period, more than two out of three are part of producer organizations, enterprise networks or are associated with other organizations (65.4%), thus highlighting how the aggregative tool represents a necessary condition for agricultural entrepreneurial development.

5. According to the ISTAT Report 2023, the escalation of the Russian-Ukrainian conflict led to an exponential increase in the prices of energy commodities – in particular natural gas – and foodstuffs, with the countries involved in the war being among the main exporters.

In the second half of 2022, however, commodity price lists began to decline. The turnaround was driven by the diversification of supply sources by importing countries and the particularly mild weather in the latter part of the year.

In addition to the emergency legislation mentioned above with reference to rising production costs, Italy has also structured the National Recovery and Resilience Plan with the objective of providing a concrete response to rising production costs.

In particular, Mission 2 of the NRRP has indicated the objective to ‘Developing a sustainable agrifood supply chain’, through the development of logistics, the reduction of emissions, and the modernization of machinery towards precision agriculture. Measures related to the Agrisolar Park (EUR 1,500 million) aim to modernize and utilize roofs of buildings for productive use in the agricultural, livestock and agro-industrial sectors for

the production of renewable energy, thereby increasing the sustainability, resilience, green transition and energy efficiency of the sector.

At the same time, the measure could be a useful tool for reducing production costs. Innovation and mechanization in the agricultural and food sector (EUR 500 million) responds to the objective of using digitalization to reduce production costs, in view of the greater precision in the use of irrigation resources, fertilizers and services.

It should be noted that in these days an agreement was reached in the State-Regions Conference on the NRRP decree outline Innovation and mechanization in the agricultural and food sector to the value of 400 million euro. The measure envisages significant investments aimed at renewing the agricultural machinery fleet, with a particular focus on environmental sustainability (polluting tractors are to be replaced with zero-emission and biomethane vehicles).

Lastly, the measure on supply chain contracts (NRRP supplementary plan, 2mld) stipulates that investment programs, aimed at strategic supply chains operating in a multi-regional context, must be environmentally sustainable and technologically innovative, again with a view to make agricultural production more efficient and thus lowering production costs.

The Budget Law for 2023 (Law no. 197 of 29 December 2022) provides for various investment measures for digitalization in agriculture and tax relief for research and development activities, in view of the central role that innovation plays for a resilient agricultural production system.

Access to innovative technologies in agricultural production implies a new approach in the management of production factors (from the use of machinery, to plant treatments, to data transfer tools); however, an intervention in rural areas is necessary to ensure access to broadband internet connection as a prerequisite for the spread of digital innovation, as well as to ensure an improvement of life in rural areas.

In this scenario, the role of producer organizations is once again central, to enable the reduction of production costs, also in view of the new tool introduced in Art. 210 *bis* of Reg. 1308/2013 (environmental sustainability agreements).

In general, all recent legislation dealing with production prices and value distribution has a beneficial effect on production costs, also in terms of planning capacity on the part of agricultural enterprises.

In relation to the problems related to imports, we noted that Italy's foreign supply of raw materials is largely directed to animal feed: maize imports to support intensive livestock farms are estimated at around 3

million tonnes. Speculation on maize has caused particular price volatility: the National Association of Livestock Feed Producers (Assalzo) denounces a potential collapse in food production of animal origin, such as beef, pork and poultry, milk, butter and cheese, eggs and fish.

According to Ismea data⁹, Italy suffers from a structural dependence on foreign supplies of durum wheat, soft wheat and maize, with a self-supply rate of around 60% for durum wheat, 35% for soft wheat and 53% for maize respectively, which particularly exposes our country to international market turbulence.

Italy, in fact, is the world's second largest producer of durum wheat, but also the world's largest consumer and importer, meeting the vast needs of the national pasta industry.

In early 2023, the price of wheat fell and production costs rose¹⁰.

The main speculation actually concerned the pasta product, as major Italian pasta factories bought Ukrainian wheat at a lower price, preferring it to Italian wheat, while at the same time increasing the final price to the consumer.

Codacons (Consumer Protection Association) recently lodged a complaint with the Competition and Market Authority and the ICQRF to ascertain possible unlawful practices on retail price lists for pasta products, alleging unfair commercial practices.

On 3 August, the Wheat-Pasta Supply Chain Table was set up at the Ministry of Agriculture in order to adopt anti-speculative measures that should be oriented towards the use of supply chain contracts, transparency on price formation (ISMEA), and a fairer distribution of value along the supply chain, ensuring that agricultural producers receive a fair return on the sale of wheat, compared to production costs.

In fact, only through measures that guarantee a fair price to agricultural producers is it possible to positively affect greater domestic productivity and reduce dependence on imports that lead to great price instability.

6. In Italy there are no specific measures aimed exclusively at increasing the level of productivity, with the exception of the derogations from the CAP. The Ministerial Decree of 8 April 2022, implementing the European Commission's Implementing Decision no. C (2022) 1875 of 23

⁹ ISMEA, *Fundamental dynamics of cereals and the trade situation with Ukraine and Russia*, March 2022.

¹⁰ ISMEA, *Agri-food markets and trade one year after the Russia-Ukraine war*, March 2023.

March 2022 authorizing derogations from EU Reg. no. 1307/2013, allowed the use of 200,000 hectares of land returned to availability for the cultivation of land that would have been left fallow, for the increased production of cereals for human consumption and for the production of animal feed.

However, all the measures to be described below, so far related to promoting increased investment in technology, infrastructure and training, including by reducing production costs, will, in the medium to long term, lead to an increase in productivity.

The medium-term strategy is represented by the two-year Action Plan 2021-2023, published by the Ministry of Agriculture. This strategy has as objective to improve the resilience of the agricultural sector, enhancing the competitiveness of the system from a sustainable point of view, encouraging the organization of supply chains and strengthening the connections between producers and consumers, investing in the protection of the incomes of agricultural and forestry entrepreneurs and the integration of sectors towards a truly circular economy.

The document, entitled ‘Towards a National Strategy for a Sustainable and Inclusive Agricultural, Food and Forestry System’, represents the planning framework to which reference should be made in order to use all the available financial resources (CAP, NRRP, Cohesion Policy, Development and Cohesion Fund, other national and regional policies) in an integrated and complementary manner.

Among the objectives indicated in the strategy is the improvement of the climatic and environmental performance of production systems, assisting operators in the sector towards sustainable management of natural capital, recovering or safeguarding agricultural landscapes according to an ecological balance and protecting natural habitats and agro-ecosystems.

With regard to the measures introduced for protecting national agri-food production, we referred to the Budget Law 2023 (Law no. 197 of 29 December 2022):

- Food Sovereignty Fund (Art. 1, par. 424): in order to strengthen the national agricultural and agri-food system, including through interventions aimed at protecting and enhancing the value of quality Italian food, reducing production costs for agricultural enterprises, supporting the agricultural supply chains, and managing market crises by guaranteeing the security of food stocks and supplies, a new fund with an endowment of 100 million euro is established in the MASAF (Ministry of Agriculture) budget estimate, with the aim of guaranteeing support for the Italian agricultural and agri-food supply chain. In particular, the objectives envisaged are: 1. to

protect Italian products, in particular by enhancing the value of quality food produced in the country; 2. to reduce the costs incurred for production by agricultural enterprises; 3. to support the agricultural supply chains; 4. to manage the market crisis, ensuring greater security in food supplies.

- Development Contracts (Art. 1, par. 389): Development contracts are refinanced, whose resources are also earmarked for programs concerning the processing and marketing of agricultural products and development programs for environmental protection.

- Defence of Italian products (Art. 1, par. 452). The MASAF is authorized to implement the contingent dedicated to countering unfair commercial practices within the agri-food chain and control activities to protect the quality of agri-food products and the reputation of Made in Italy.

In addition, the recent enactment of two laws for the valorization of local productions is worth mentioning:

- L. 17/5/2022 n. 61: valorization and promotion of zero kilometer agricultural and food products and those from short supply chain.

- L. 1/4/2022 n. 30: valorization of small local agri-food productions.

The purpose of Law no. 61/2022 is the promotion and enhancement of the demand and supply of zero kilometer agricultural and food products and those from short supply chains, through the creation of a special identifying logo and other tools aimed at promoting the dissemination of these products.

This regulatory measure is certainly in line with the objectives of the circular economy and the reduction of negative externalities linked to agri-food production – such as the environmental impacts linked to transport – while favouring local production and shortening the supply chain, with a potentially positive impact on farmers' incomes. Moreover, the use of short supply chains during the pandemic phase, and thus in a crisis phase, has proven to be an adequate response to food demand in emergency situations.

Law no. 30/2022 promotes the production of agricultural products of primary animal or vegetable origin or obtained from the processing of raw materials from cultivation or breeding, carried out exclusively on the land belonging to the farm, intended for human consumption, obtained on a farm or fish farm, intended for immediate consumption and direct sale to the final consumer within the province in which the production site is located.

The law applies to agricultural, fishery and beekeeping entrepreneurs,

also in associated form, and provides for various tools for the identification and valorization of these products and, like the previous law, is in line with the objectives of the circular economy, environmental sustainability, and the resilience of the agricultural production sector, encouraging the diversification and multifunctionality of enterprises.

7. Italy has adopted derogatory measures with respect to set-aside, in order to increase domestic productivity; however, the specific literature points to the measure's lack of effectiveness, in view of the fact that land cannot be fully utilized for cereal crops.

As a response to rising food prices, reference should be made of measures, already mentioned below, relating to the food security fund (deprived persons) and measures to support agricultural production.

However, these measures will not be sufficient to ensure the full resilience of the agri-food supply chain with respect to multiple crises linked to international balances and climate change; it will be necessary to proceed with the implementation of measures, still in the strategic elaboration phase, linked to the fight against climate change and ecological transition, in order to achieve a resilient agricultural system¹¹.

In addition, crop diversification, as a strategy to be implemented in order to make agriculture adaptable to climate change, requires a structural and more incisive intervention on local production that is adaptable to the territory, also through market instruments that strengthen the competitiveness of businesses that opt for native seeds (brands, supply chain agreements, network contracts, etc.).

8. The fight against climate change, and concerns in general related to the preservation of ecosystems, remains a priority on the Italian political agenda, as can be seen from the various strategies related to biodiversity, climate change adaptation, circular economy and ecological transition (all mentioned below)¹².

¹¹ L. RUSSO, *Il (mutevole) rapporto tra le esigenze di sicurezza alimentare e la politica agricola comune*, in *Dir. agroalim.*, 2022, p. 609.

¹² S. CARMIGNANI, *L'agricoltura resiliente e le sfide della giustizia climatica*, in *Diritto agroalimentare*, 2023, p. 69; M. ALABRESE, *Politiche climatiche, politiche agricole e il bisogno di coordinamento*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, p. 618; M. ALPINO - L. CITINO - G. DE BLASIO - F. ZENI (a cura di), *Gli effetti del cambiamento climatico sull'economia italiana. Un progetto di ricerca della Banca d'Italia*, in *Questioni di Economia e Finanza, Banca d'Italia*, n. 728, ottobre 2022.

Nevertheless, it is necessary to promote aggregation, so that innovation in agriculture can find an effective spin-off at the farm level, also by supporting, through vocational training, farmers to build a long-term business plan that can guarantee adequate profitability, balanced with the objectives of reducing the use of plant protection products.

The funds allocated for development contracts and innovation in general, as well as the public instruments indicated in the NRRP and related to the digital and energy transition and the replacement of polluting machinery, necessarily require a transformation of the national production sector, which is still characterized by a high degree of fragmentation and little concentration, small business units, and still little presence of young people in the management of businesses (ISTAT data).

With regard, then, to the strategy concerning the reduction of pesticides, as a function of the protection of health and the preservation of biodiversity¹³, we note the recent judgment of the Court of Justice of 19 January 2023, Case C-147/21 concerning the compatibility of certain national regulations on biocides with Articles 34 and 36 TFEU. The Court held, in fact, that a national regulation prohibiting certain commercial practices such as price reductions, discounts, rebates, differentiation of general and particular sales conditions, delivery of free units and other equivalent practices, as well as the prohibition of advertising directed at the public, with reference to the biocides market, is compatible with European law.

Therefore, Member States, such as Italy, that have adopted strategies aimed at decreasing the use of pesticides, could consider adopting national regulations that do not promote the use of such products by prohibiting the practices described above, having, moreover, invested public funds in innovation for sustainability.

With reference to specific measures adopted to support agricultural enterprises, the Legislative Decree no. 102/2004, as amended by Legislative Decree no. 32/2018, regulates financial interventions. The decree establishes the National Solidarity Fund (FSN) with the aim of promoting preventive interventions to deal with damage to agricultural and livestock production, farm structures, production facilities, in areas affected by natural disasters, animal diseases.

¹³ L.F. PASTORINO - E. TOMASELLA, *La disciplina europea dei fitosanitari all'incrocio tra diritto agroambientale e agroalimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 36.

Lastly, the Agricultural Risk Management Plan (adopted by Ministerial Decree no. 64591 of 8/2/2023 (subsequently amended by Ministerial Decree no. 31/5/2023) provides for the eligibility for public support of the premiums of insurance policies taken out to cover crop and animal production, farm structures and livestock farms, and mutualisation funds.

In addition, the climate change adaptation strategy, which is still under development, should include measures to support crop diversification and farm management capacity with respect to climate change vulnerabilities.

9. The main weaknesses of the Italian agri-food sector with respect to multiple crises are represented by the low level of aggregation, a necessary pre-condition for the achievement of innovation objectives aimed at greater resilience of the agricultural sector; by price formation and the fair distribution of value along the supply chain (it is necessary to accelerate towards the adoption of transparent criteria for the determination of production costs); by the adaptability of individual farms with respect to climate change; by the dependence on foreign markets with respect to some agricultural commodities, linked to the processing of food products strongly characterized by national tradition (pasta).

With specific regard to climate change adaptation strategies, the document 'Elements for a National Climate Change Adaptation Strategy' by the Ministry for the Environment and Land and Sea Protection (2014), preparatory to the adoption of the National Climate Change Adaptation Strategy, well highlights that the agricultural and agri-food sector will consequently face a general decline in production capacity, with a possible decrease in the quality characteristics of products.

This could negatively affect Italy in particular, due to the high number of protected products (PDO, PGI).

It is necessary to monitor areas particularly at risk from the weather and to inform and train farmers so that they can make appropriate choices in the long term. For example, production specialization implies less flexibility and adaptation to change; therefore, production diversification within the single enterprise or in production clusters should be preferred.

Thus, the adaptation strategy goes from vocational training to the use of technology for more efficient production methods, adequate resource consumption and investments appropriate to the changing climate.

Increasingly important is the role of aggregation (producer organization) for the exchange of information, shared planning and distribution of crops with respect to local needs, for the development of

business service systems (sharing of innovations); development of genetic improvement and selection of crops in relation to the specific environmental characteristics of individual territories (recovery of germplasm), so as to decrease the use of fertilizers.

It will then be necessary to implement adaptation processes for farm animals, towards the strengthening of animal welfare and health, in order to increase their resilience to climate change.

MARIO MAURO

**CARBON, BIODIVERSITY AND NUTRIENTS:
NEW LAND USE CONSIDERATIONS – ITALY**

ABSTRACT

I diversi punti affrontati nel *report* riguardano le misure di contrasto ai cambiamenti climatici; la proprietà del capitale naturale, la sua valutazione, commercio e tassazione; le problematiche sull'utilizzo dei prodotti fitosanitari; gli incentivi per la protezione del capitale naturale. Passando in rassegna le varie e ampie questioni che sollecitano tutti questi argomenti, il documento intende offrire una panoramica generale delle politiche italiane volte a proteggere e valorizzare il capitale naturale a livello nazionale. Sebbene l'Italia cerchi di essere all'avanguardia seguendo scelte che vorrebbero essere sempre più sostenibili, il raggiungimento degli obiettivi prefissati è un continuo *work in progress* ed è ancora in fase di implementazione.

The several points addressed in the report concern counteracting climate change emergency; ownership of natural capital assets, its evaluation, trading and taxation; concerns about plant protection products; incentives to protect natural capital. Going through the various and wide issues that prompt all these topics, the paper intends to offer a general overview of the Italian policies aimed to protect and enhance natural capital at a national level. Although Italy tries to be at the forefront of managing its natural capital in increasingly sustainable ways, reaching the settled goals is a continuous work in progress and is still under implementation.

PAROLE CHIAVE: Cambiamenti climatici – Capitale naturale – Uso del suolo – Biodiversità.

KEYWORDS: *Climate Change – Natural Capital – Land Use – Biodiversity.*

TABLE OF CONTENTS: 1. Preliminary remarks. – 2. The Italian position in relation to Climate Change Emergency, including targets, mechanisms and policies that have been developed to enable the crisis in relation to climate change to be addressed with a particular focus on those within agriculture. – 2.1. The land use plans to protect natural capital and their impact on farming. – 3. The ownership of natural capital assets and the tools offered to farmers to enhance their circulation. – 4. Constraining provisions and concerns about nutrients, fertilizers, pesticides, herbicides use in land. – 5. Farming activities and incentivizing tools to enhance natural capital. – 6. Taxation profiles and incentives to enhance and protect natural capital. – 7. Final remarks.

1. This paper intends to offer a general overview of Italian policies aimed to protect and enhance national natural capital, which could be defined as the stocks of natural assets, which include geology, soil, air, water and all living things¹.

This topic is strictly linked to climate change emergency, pointing out how a well-preserved natural capital could help facing this global issue. In fact, looking at the international context, in the last decade several international commitments declare the will to arrest climate change² as well as many countries have announced their engagement to forefront this emergency. In addition, various and numerous companies are involved to achieve “net zero”³ and the climate change litigation is

¹ According to the UK Natural Capital Committee, Natural Capital means «part of nature which directly or indirectly underpins value to people, including ecosystems, species, freshwater, soils, minerals, the air and oceans, as well as natural processes and functions. Natural capital underpins the four types of capital set out below. In combination with other types of capital, natural capital forms part of our wealth; that is, our ability to produce actual or potential goods and services into the future to support our wellbeing», see the document named “*Natural Capital Terminology*”, published on <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5f352ebbe90e0732e2d7ca58/ncc-terminology.pdf>.

² Among the several document about this topic, it should be mentioned the Paris Agreement, adopted under the United Nations Framework Convention on Climate Change. It is the first universal and legally binding global climate agreement, signed on 22 April 2016 and ratified by the European Union on 5 October 2016. It sets out a long-term temperature goals and aims to strengthen the global response to the threat of climate change by increasing the ability to adapt to the adverse impacts of climate change and by making finance flows consistent with a pathway towards low greenhouse gas emissions and climate-resilient development. Pursuant to this agreement, on 29th July 2021 the Reg. (UE) no. 2021/1119 was approved, which sets out a binding goal of climate neutrality in the Union by 2050 and establishes a framework for the irreversible and gradual reduction of anthropogenic greenhouse gas emissions.

³ Looking at the European framework, in the Action Plan on Financing Sustainable Growth (COM/2018/097 final), adopted in March 2018, the Commission committed to establish a detailed EU classification system – known as EU Taxonomy – for sustainable economic activities, in order to create a common language for all actors in the financial system. The Regulation on the establishment of a framework to facilitate sustainable investment (Reg. (EU) no. 2020/852) has created a unified EU classification system of

spreading⁴. These pledges confirm the extent of the crisis and the role played by each single country, citizenship and individuals, in an international cooperation perspective.

However, the natural capital state still keeps worsening. The 2030 Agenda Goals are still under implementation; the Aichi Targets, as set at the 10th Conference of the Parties (“COP”) of the International Convention on Biological Diversity, held on 2010 in Nagoya-Aichi, were not fully achieved and only six recorded a partial achievement⁵. Instead of several signs of progress being made, they are still insufficient to grant effective protection and enhancement of natural capital. To achieve European strategic goals, facing these global issues through an accurate and effective development of an ambitious nature protection and restoration plan is urgent and not delayable.

Focusing on agriculture and farming, climate change emergency has brought even more emphasis on land use and, more specifically, the value provided by natural capital. In fact, natural capital offers a wide range of services, called ecosystem services⁶, which make human life possible and

environmentally sustainable economic activities and imposed transparency obligations on certain non-financial and financial undertakings with respect to those activities. The Commission adopted the Eu Taxonomy Climate Delegated Act (Reg. (EU) no. 2021/2139) to set out a list of technical screening criteria for certain economic activities to be considered as contributing substantially to the objectives of climate change mitigation and climate change adaptation. On 9 March 2022, the Commission amended the Climate Delegated Act by providing technical screening criteria for certain energy activities (Reg. (EU) no. 2022/1214). Lastly, on 20 October 2023, the Commission has published a notice, named Interpretation and implementation of certain legal provisions of the EU Taxonomy Climate Delegated Act, establishing technical screening criteria for economic activities (C/2023/267).

⁴ Several research centers are monitoring such kind of litigation, The Centre for Climate Change Economics and Policy (CCCEP), www.cccep.ac.uk; The Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, www.lse.ac.uk/grantham; The Sabin Center for Climate Change Law, www.climatecasechart.com. See M. SPITZER - B. BURTSCHER, *Liability for climate change: cases, challenges and concepts*, in JETL, 2017, 2, p. 137 ss; R. LORD - S. GOLDBERG - L. RAJAMANI - J. BRUNNÉE (eds.), *Climate Change Liability*, Cambridge, 2011; J. SETZER - R. BYRNES, *Global Trends in climate change litigation*, in *Policy report*, July 2020

⁵ See *Global Biodiversity Outlook (GBO-5)*, which summarizes the latest data on the status and trends of biodiversity and draws conclusions to the further implementation of the Convention on Biological Diversity, <https://www.cbd.int/gbo5>

⁶ The Convention on Biological Diversity defines ecosystems as «a dynamic complex of plant, animal and micro-organism communities and their non-living environment interacting as a functional unit» (art. 2). An important milestone was the Millennium Ecosystem Assessment (MAES) which made prominent the idea that human well-being depends on ecosystems, and that such linkages can be tracked through the notion of ecosystem services, defined as «the benefits people derive from ecosystems». According to The Economics of Ecosystem and Biodiversity (a global initiative focused on «making nature’s values visible»,

contribute to counteract climate changes. Since 38% of land across the world are dedicated to agriculture⁷, this sector is under strict scrutiny⁸ and ask for an answer to the following question: how law and policy must adapt to address and face the emerging issues, in order to protect and enhance our natural capital.

In this context, Italy needs to be bucking the trend. The synthesis report on the state of biodiversity produced in 2020 and the results of the implementation of the National Biodiversity Strategy related to the last decade offer a worrying picture as well as targets indicated by the EU strategies and directives still need to be achieved. Nonetheless, in several strategic documents our country aims to be at the forefront of managing its natural capital in increasingly sustainable ways, but reaching the settled goals is a continuous work in progress and is still under implementation. In particular, finding effective coordination between these strategic documents and regional choices is challenging, since agriculture is a matter of regional competence⁹.

launched by Germany and the European Commission in response to a proposal by the G8+5 Environment Ministers in Potsdam, Germany in 2007, and now hosted by the United Nations Environment Programme) ecosystem services can be categorized in four categories: provisioning services are the products obtained from ecosystems such as food, fresh water, wood, fiber, genetic resources and medicines; regulating services are defined as the benefits obtained from the regulation of ecosystem processes such as climate regulation, natural hazard regulation, water purification and waste management, pollination or pest control; habitat services highlight the importance of ecosystems to provide habitat for migratory species and to maintain the viability of gene-pools; cultural services include non-material benefits that people obtain from ecosystems such as spiritual enrichment, intellectual development, recreation and aesthetic values.

⁷ FAO, *Statistical yearbook. World, food and agriculture 2022*, in <https://www.fao.org/3/cc2211en/online/cc2211en.html>

⁸ See S. CARMIGNANI, *L'agricoltura resiliente e le sfide della giustizia climatica*, in *Dir. agroalim.*, 2023, p. 69, who addresses the climate change issue from the point of view of the agricultural sector, considered as a leading player in climate adaptation and mitigation strategies in the prospect of fully implementing the economic and social purposes of art. 39 TFEU; A. FORTI, *Emissioni agricole clima-alteranti e regole di mitigazione*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 60, who focus on the rules that the main international law bodies and the EU are serving to contain the climate-altering action of modern agriculture.

⁹ Pursuant to art. 117 Cost., agriculture and forestry are matters of regional competence. At the same time, since State and Regions are parified, other matters of State's sole competence and of shared competence strongly affect agriculture and forestry (i.e. regulations about landscape, environment, market and antitrust), to go deepen see E. ROOK BASILE (eds.), *Dopo la modifica dell'art. 117 Cost.: problemi ed esperienze sulla competenza della materia agricoltura. Atti del convegno di Siena*, Milano, 2006. On the same path, P. CARROZZA, *Agricoltura tra Europa, Stati e Regioni. Quale futuro per una "non-materia"?*, in E. CRISTIANI - A. DI LAURO - E. SIRSI (eds.), *Agricoltura e Costituzione. Una costituzione per l'agricoltura*, Pisa, 2018, p. 9 deals the issue through a systematic approach and R. PASSAGLIA, *L'importanza della materia agricoltura nel tessuto costituzionale*, *ibidem*, p. 49 focuses

All these aspects could be better revealed addressing the following topics, counteracting climate change emergency, ownership of natural capital assets, financial aspects and concerns about plant protection products. The purpose is to outline the main guidelines which have inspired the Italian legal framework up to date, to trace the next steps should be taken by our country, clarifying, as a preliminary remark, that an incentivizing approach rather than a regulatory one has inspired most of the Italian choices¹⁰.

2. At the Italian level, it is useful to consider the recent national constitutional reform that has modified Articles 9 and 41 through the Constitutional Law no. 1/2022¹¹. Although these norms do not recall the climate change countering, they emphasize environment protection and enhancement, recalling that, in the past, the Italian Constitution does not directly provide for that¹². Article 9 requires protecting biodiversity and

on the risks regarding competence fragmentation on agriculture. See also F. ADORNATO, *Costituzione e agricoltura tra passato e presente*, in *Riv. Ass. Rossi Doria*, 2010, p. 83 and S. MASINI, *Agricoltura e Regioni. Appunti sulla riforma costituzionale*, Roma, 2002.

¹⁰ See E. ROMAGNOLI must be given credit for proposing a systematic approach of all the special regulations about agriculture. In his several essays, he focuses on the several market reasons that ask for an incentivizing regulations, among these see *Impresa Agricola* (voce), in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, VII, Torino, 1992, p. 76. In similar terms, A. JANNARELLI, *Mercato e concorrenza nella nuova PAC: un cantiere aperto su un futuro incerto*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, I, p. 453, analyses the new CAP reform and points out how agriculture is made of incentivizing and regulatory rules, which are separated but act in a strong relationship.

¹¹ L. Cost., 11 febbraio 2022, n. 1, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*. About this reform see, *ex multis*, M. CECCHETTI, *La riforma degli articoli 9 e 41 Cost: un'occasione mancata per il futuro delle politiche ambientali?*, in *Quad. Cost.*, 2022, p. 351 ss.; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Dir. econ.*, 2022, p. 15 ss.; F. GALLARATI, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, 8 luglio 2022, in *DPCE online*, 2022, p. 1085 ss.

¹² In 1948, when the Italian constitution entered into force, the environment was not mentioned. Thanks to Italian Constitutional Court decisions, the environment was protected through a combined lecture of articles 9 (landscape) and 32 (health), assuming that there is a substantial coincidence between environment and landscape protection and health right should be perceived as a collective health right (Corte Cost. 28 May 1987, n. 210; Corte Cost. 30 December 1987, 641) In the same way the Supreme Court (Cass., Sez. un., 6 October 1979, n. 5172). The 2001 constitutional reform modified Title V and rethinks the competence criteria, addressing environment protection to the State's sole competence and environment enhancement to the shared competence between State and Regions. Regarding this topic see M.S. GIANNINI, *"Ambiente": saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p. 15, who proposes three different perspectives to environmental law, environment as landscape; environment as soils, waters and air protection; environment as urban planning. Academics disputes about the meaning of the environment notion, among them see A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, p. 44;

ecosystems, granting future generations' interests too. Article 41 accepts that social and environmental purposes could influence economic activities. The amendments confirmed the academic orientation that supported the reconstruction of the environment as a fundamental human right, distinct from the landscape¹³, that has to be studied from an existentialist approach¹⁴. Today, environment receives an official constitutional consecration and is considered by academics as a common good oriented to satisfy the human needs, in a perspective of intergenerational solidarity¹⁵. At the same time, the topic is also strongly related to Article 44, which ask for a rational use of the land. In the interpretation gradually proposed over the years, this principle embraces economic interests as well as environmental and landscape protection. So, regarding agriculture, land use is targeted toward the pursuit of collective interests, and economic exploitation could offer a significant contribution¹⁶.

F.G. SCOCA, *Tutela dell'ambiente: impostazione del problema dal punto di vista giuridico*, in *Quad. reg.*, 1989, p. 533; F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2002, p. 215; L. PERFETTI, *Premesse sulle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio. Cose, beni, diritti e simboli*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, p. 1. Lastly, according with C. CHIARIELLO, *Ambiente (diritto all')* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 2017, p. 18, the meaning of environment notion is an aporetic searching. *Contra*, as noticed by S. CARMIGNANI, *Tutela dell'ambiente e regime delle competenze*, in L. COSTATO - A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE (eds.), *Trattato di diritto agrario. II. Diritto agroambientale*, Torino, 2011, environment is a unified concept, albeit in the plurality of its components, attitudes and transversality.

¹³ This interpretation has been definitely enshrined by the European Landscape Convention (CEP). Pursuant to article 1, landscape «means an area, as perceived by people, whose character is the result of the action and interaction of natural and/or human factors». However, earlier, A. PREDIERI, *Paesaggio* (voce), in *Enc. dir.*, XXXIII, 1981, p. 502 has suggested the same approach, thereafter followed by A. CROSETTI, *Paesaggio* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, XV, Torino, 2008, p. 542 and N. FERRUCCI, *Il paesaggio agrario*, in L. COSTATO-F. ALBISINNI (eds.), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 677. About CEP and his implementation, see also E. CRISTIANI – M. ALABRESE (eds.), *La convenzione europea del paesaggio nel decennale della sua approvazione*, Pisa, 2011.

¹⁴ About this approach, see *ex multis* P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Camerino, 1972.

¹⁵ On this concept, *ex multis*, A. D'ALOJA, *Generazioni Future (diritto costituzionale)* (voce), in *Enc. Dir.*, *Annali IX*, Milano, 2016, p. 331.

¹⁶ As well as Art. 44 of the Constitution imposes a specific destination of land for productive purposes, it is placed along the perspective of valuing land for its economic utilities, clarifying that, in the evolutionary interpretation that has gradually established over the years, interests that are not only production-related become part of the provision, including, for example, the protection of the environment and landscape (A. GERMANÒ, *La proprietà e la proprietà terriera nella costituzione*, in L. COSTATO - F. ALBISINNI (eds.), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Padova, 2023, p. 209 ss.). In this perspective, land use could be oriented toward pursuing common interests, to whom human activities could significantly contribute (N. LUCIFERO, *Proprietà fondiaria e attività agricola. Per*

Keeping in mind these preliminary remarks, Climate Change Emergency represents an important point at a policy level as well as a social one¹⁷. Nevertheless, at this stage, national climate policies and choices are out of an organic discipline but are made by various acts, not binding, fragmentary, abstract and incentive-based. An disaggregated and inhomogeneous legal framework emerges.

Trying to compose it into a systematic order, and focusing on agriculture, in Italy this matter has always been considered a separate topic

una rilettura in chiave moderna, Milano, 2012, p. 110). As argued by some Academics, article 44 calls for a discipline capable of balancing farming activities and production, taking into serious consideration the environment, the renewability of resources and the protection of the landscape. Art. 44 bibliography is extensive, among the most significant Authors, it should be moved from the observations of G. BOLLA, *L'articolo 44 della Costituzione italiana e la sua interpretazione organica*, in *Riv. dir. agr.*, 1949, I, p. 1 for whom Art. 44 does not define a right but a property destination for a specific purpose, which requires the provision of certain rules. Along the same line is E. ROMAGNOLI, *Circolazione giuridica del fondo rustico*, Milano, 1966, p. 148, who addresses why Constitution dedicated autonomous and separate consideration to the land asset; L. COSTATO, *Proprietà agraria* (voce), in *Enc. dir.*, XXXVII, Milano, 1988, p. 325, points out the strict relationship between Art. 44 and agricultural activities. On this topic see also A. CARROZZA, *Il riordino della proprietà rurale*, in P. RESCIGNO (eds.), *Trattato di Diritto Privato*, VII, Torino, 1982, p. 410; ID., *Agricoltura e tutela della natura. L'impatto ecologico sul diritto agrario*, in *Giur. agr. it.*, 1982, p. 71; G. GALLONI, *L'art. 44 e l'ambiente*, in *Tratt. breve di dir. agrario*, cit., p. 68; ID., *Le fonti costituzionali del diritto agroambientale*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 1998, p. 5; ID., *Nuovi confini del diritto agrario fra diritto comunitario e diritto ambientale*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, p. 381; L. COSTATO, *L'attività agricola vista in relazione alle norme costituzionali, con particolare riferimento a quelle sull'utilizzo e titolarità della terra*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 2003, p. 36 e ivi anche *Le fonti del diritto agrario*, p. 41; ID., *Proprietà agraria* (voce), in *Enc. dir.*, XXXVII, Milano, 1998, p. 325; M. GOLDONI, *Integrazione dell'oggetto con ambiente e alimentazione*, in *Dir. agroalim.*, 2019, p. 19; A. SCIAUDONE, *L'azienda agricola tra esigenze della proprietà e sviluppo dell'impresa. Il potenziamento delle strutture agricole e la promozione dell'azienda tra politiche europee e dinamiche interne*, in *Riv. dir. agr.*, 2016, I, p. 402; C.A. GRAZIANI, *Proprietà della terra e sviluppo rurale*, in *Agricoltura, istituzioni, mercati*, 2007, p. 65; ID., *Sull'attualità dell'art. 44 della Costituzione*, in *Nuovo diritto agrario*, 1985, p. 44 ss.; ID., *Proprietà della terra e sviluppo rurale*, cit., p. 70; S. CARMIGNANI, *Agricoltura e ambiente. Le reciproche interazioni*, Torino, 2012; S. MASINI, *Profili giuridici di pianificazione del territorio e sviluppo sostenibile dell'agricoltura*, Milano, 1995; L. FRANCARIO, *La proprietà terriera tra costituzione e codice civile*, in P. RESCIGNO (eds.), *Trattato di Diritto Privato*, VII, Torino, 2005, p. 410; R. ROSSI, *Diritto della produzione agricola e tutela dei beni ambientali (breve nota parentetica per il cultore del diritto agrario)*, in *Riv. dir. agr.*, 1998, I, p. 3; G. MIELE, *La proprietà terriera e la Costituzione*, in *Dopo il I Convegno internazionale di diritto agrario*, Milano, 1958, p. 255 ss. See also F. SANTORO PASSARELLI, *Proprietà e lavoro in agricoltura*, in *Justitia*, 1953, p. 171 ss.; S. RODOTÀ, *Art. 44*, in G. BRANCA (eds.), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1982, p. 214; N. IRTI, *Profili della programmazione agricola (o per una rilettura dell'art. 44, 1° comma della Costituzione)*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, I, p. 391; C. ESPOSITO, *Note esegetiche sull'art. 44 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 196; F. ANGELINI, *Art. 44*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (eds.), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, p. 904.

¹⁷ *Ex multis*, A. JANNARELLI, *Cibo e diritti. Per un'agricoltura sostenibile*, Torino, 2015.

that has benefited from special rules¹⁸. It also occurs regarding climate change. Preliminary, we have to discern between cultivation and breeding, on one side, and silviculture (considered as a part of agriculture), on the other. In the past years, Italy has lost a considerable value of farmlands acres¹⁹; at the same time, Italian forests are degraded and abandoned, and this cause hydrogeological problems. In this context, the strategic tools to face climate changes in cultivation, breeding and forestry differ.

Regarding cultivation and breeding, Italian choices move from the CAP reform. The document named National CAP Strategic Plan 2023-2027²⁰, notified to EU Commission²¹, in compliance with Regulation (UE) no. 2021/2115, explains them.

Among his purposes, it aims to «contribute to climate change mitigation and adaptation, by reducing greenhouse gas emissions and improving carbon sequestration, and promote sustainable energy». Recalling that Italian farmers need better knowledge and education on this topic (D4.5, p. 120), Italian strategy offers various actions and tools to fill the gap. Nevertheless, academics have moved critical remarks. As well as being too fragmented and lacking a systematic approach, this could impede to reach the objectives. At the same time, as mentioned above, agriculture is a matter of regional competence and, in a strongly divided country, this could increase inequalities²².

¹⁸ All Academics agree on this idea and the main manuals' first pages deal this topic, see A. GERMANÒ, *Manuale di Diritto agrario*, Torino, 2022, p. 2; L. COSTATO - L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2023, p. 3. Lastly, according to M. GOLDONI, *Le regole di filiera e il mercato*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, 867, the rules of the food supply chain and the market shows a complex agri-food system, mortified by the tarnishing of the so-called "agricultural exceptionalism", which calls for differentiated treatment for farmers. Along this path, F. ALBISINNI, *La Direttiva (UE) 2019/633 tra PAC e mercati*, in *Riv. dir. alim.*, 2021, p. 7, reaffirmed the specialty of agriculture through an analysis of European law and CAP reform.

¹⁹ Agriculture associations estimate that, in the past 50 years, we have lost 1 farmland on 3.

²⁰ See it on <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/24037>

²¹ Commission Implementing Decision of 2 December 2022 approving the 2023-2027 CAP Strategic Plan of Italy for Union support financed by the European Agricultural Guarantee Fund and the European Agricultural Fund for Rural Development, C(2022) 8645 final.

²² See L. COSTATO, *La PAC in tempi di crisi: dalla lunghezza dei fagiolini alla riscoperta della sovranità alimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2021, IV, p. 1, asks for a deeply reconsideration of the CAP reform, aimed at supporting internal production and helping the Europe re-earn food sovereignty. On the issue of renationalization, L. RUSSO, *Le "nuove" misure agroambientali della 2023-27: quali novità*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 142 moves some doubts about the effectiveness of the use of subsidiarity principle, which confers wide discretion to States.

Anyway, objective 4(OS4) is dedicated to countering climate change. It introduces some actions that aim to diversify the agrarian ecosystems; to encourage water saving and foster the water resource; to maintain and restore ecosystems and habitat mined by climate changes, including prevention and restoration of forest damages resulting from calamitous events (p. 130).

Regarding forestry, Italian Forest Strategy puts great emphasis on forests' role in mitigating climate change, complying with LULUCF Regulation²³, European Forest Strategy²⁴ and Articles 2, lett. *d)-b)* of Legislative Decree no. 34/2018, forest consolidated law (FCL). Despite CAP Strategy, this document is much more systematic and the third area of action is named "Forests and climate changes".

Moving to other fields that aim to face climate changes that could be related to agriculture and food chain, in compliance with Regulation (EU) no. 2018/1999²⁵ and no. 2021/1119²⁶, Italy has approved four tools: National Strategic Plan for Energy and Climate (PNIEC-2019)²⁷; Long-

With reference to Italy, S. MASINI, *I piani strategici in Italia: il ruolo del MIPAAF e delle Regioni*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 257 highlights the critical issues of composing into a single national document the different choices made by each region, which could have a marginal involvement. On the new CAP, see L. COSTATO, *Lo sviluppo della politica agricola comune* and L. RUSSO, *La PAC dal 2023: le azioni sul primo e sul secondo pilastro*, both in L. COSTATO - F. ALBISINNI (eds.), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Padova, 2023.

²³ Regulation (EU) no. 2018/841 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 on the inclusion of greenhouse gas emissions and removals from land use, land use change and forestry in the 2030 climate and energy framework, and amending Regulation (EU) no. 525/2013 and Decision no. 529/2013/EU.

²⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *New EU Forest Strategy for 2030*, COM/2021/572 final

²⁵ Regulation (EU) no. 2018/1999 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the Governance of the Energy Union and Climate Action, amending Regulations (EC) no. 663/2009 and (EC) no. 715/2009 of the European Parliament and of the Council, Directives 94/22/EC, 98/70/EC, 2009/31/EC, 2009/73/EC, 2010/31/EU, 2012/27/EU and 2013/30/EU of the European Parliament and of the Council, Council Directives 2009/119/EC and (EU) 2015/652 and repealing Regulation (EU) no. 525/2013 of the European Parliament and of the Council

²⁶ Regulation (EU) no. 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) no. 401/2009 and (EU) 2018/1999

²⁷ On June 2023, the plan was updated and notified to the EU Commission. It describes the national targets to reach up to 2030 regarding energy efficiency, renewable sources and CO₂ reduction as well as targets on energy security, energy market, innovation, research and competitiveness. However, more detailed information are needed. In fact, among the critical remarks that have been leveled at the revised plan, is the lack of transparency about the contents. Many think that the targets are too ambitious and difficult to achieve.

term Italian Strategy (LTS-2021)²⁸; National Recovery and Resilience Plan (PNRR-2021)²⁹; Ecological Transition Plan (PTE-2022)³⁰. The National Climate Change Adaptation Plan should be recalled too, adopted in 2018, pursuant to the National Climate Change Adaptation Strategy. While the strategy identifies generalist goals, the plan's approval path still needs to be completed. Stalled for many years, it is currently still undergoing administrative procedures.

Despite principles declarations, several problems impede to achieve the goals settled in all these documents. Although several committees were appointed³¹, the implementation of the various actions proposed are

²⁸ It is a document made by the Ministry of Environment, in cooperation with other Ministries. It aims to reduce fossil energy sources from 80% to 100% through a contraction in energy demand, expediting renewable sources (mainly hydrogen), and increasing electrification consumptions. Besides principles declarations, undoubtedly agreeable, it needs to have provision more specific and concrete, and some difficulties coordinating the document with the PNIEC must be faced.

²⁹ PNRR was adopted following EU indications and contains tools to face economic and pandemic crises. Please note, Italy is the most heavily funded country. Here we found various incentives dedicated to digitization, innovation, competitiveness, culture and tourism, green revolution and ecological transition, infrastructure, education and research, social cohesion and health. However, the need to counter climate change is not placed as a premise of the plan but is only one of the elements that have been considered. Thus, the instrument's suitability to pursue these goals must be addressed. Moreover, taking into account the Italian administrative organization, PNRR implementation and monitoring are assigned to various actors, making its execution somewhat fragmented.

³⁰ According to the Green Deal goals, this document aims to achieve climate neutrality by 2050 and a 55% reduction in greenhouse gas emissions by 2030. It provides various targets and tools, moving through five areas: climate neutrality; pollution; adaptation to climate change; restoration of ecosystem biodiversity; transition to circular economy and bioeconomy. It is a rather complex document that provides for actions, measures and fundings, and also identifies the relevant public bodies. However, besides it is not-binding, it does not determine the priorities.

³¹ The Natural Capital Committee, established by the Ministry of the Environment and Protection of Land and Sea in 2015 (Law 28th December 2015, n. 221, Art. 5), was created to enhance the fundamental role of Italy's Natural Capital and prepare an Annual Report that collects data on Italy's natural assets, that politics should consider in their financial choices. Committee task is to identify natural capital assets, analyze them and evaluate actions to protect them. It comprises ten Ministries, public research organizations, regions, municipalities and their associations, members of the Conference of Regions and Public Administration, Bank of Italy, and ten experts from the scientific world. The Interministry Committee for Ecologic Transition (CITE) was assigned to coordinate and program goals and policies set out in the aforementioned documents. Pursuant to Law Decree no. 22/2021, the Ministry Cabinet's President is the Committee's chair. This role was assigned considering that this goal must be a government priority. It is attended by the Minister of Environment, the Minister of Business and Made in Italy, the Minister of Economy and Finance, the Minister of Infrastructure and Transport, the Minister of Labor and Social Policy and the Minister of Agriculture. Lastly, the Interministry Committee for Economic Planning and Sustainable Development (CIPE) should be mentioned, even if this Committee has only changed its name

deeply critical, for three reasons at least. The first one is geographic. Italy is divided into 20 Regions, each morphologically different, so it is difficult to make uniform evaluations. The second one is administrative. According to Art. 117 of the Constitution, agriculture is assigned to the sole legislative competence of the Regions, but, as we know, it goes through others various matters, some assigned to the State's sole competence, others shared between State and Regions. Regarding the environment, its protection is assigned to the sole competence of the State, while its enhancement, as well as health and territorial governance, are shared between State and Regions. Lastly, some reasons connected to the documents mentioned above cause problems in climate governance: absence of policy coherence, problems with review timelines, lack of linkage between short, medium and long-term goals, limited monitoring of goals, regional misalignments.

However, compared to the past, these documents demonstrate a better awareness of the non-inexhaustibility of natural capital and the services it provides³². Although the path now seems to be set, National coordination should be helpful to offer the best implementation of the national strategies and strategic plans³³.

(the previous one was Interministry Committee for Economic Planning) but everything has stayed the same. Going into the substance, we have to face some difficulties to know what this Committee does and its activities seem iced. Despite other similar bodies, CITE resolutions are not published in *Italian Official Gazette*, so it is hard to track their activities. Also, these bodies must act under the supervision of the Interministry Committee for EU Affairs (CIAE) but coordination still needs to be provided. Big expectations are placed on Legislative Decree no. 39/2023 that has provided for a Control Room and a Special Commissioner for Water Scarcity. However, these new figures have to face a specific emergency. Proceeding in order, the Control Room has to recognize the interventions urgently needed to address the water crisis in the short term. Their execution may be handled by the Special Commissioner or by other ad acta commissioners. The Special Commissioner is also required to recognize reservoirs that are temporarily disused and in need of renovation.

³² This aspect appears to move in tandem with an increased understanding of the inadequacies of the GDP indicator, which up to date has been the exclusive term of reference for financial policy, and thus for all public policies. As noticed by some Academics, the GDP indicator assumes an inexhaustible natural resource context or, at any rate, one indifferent to human production activities. In fact, the strategy documents just referred to, which stand in ideal continuity with the European approach, seem to move from a greater awareness of the weakening of natural capital and the resulting prejudices. On this topic see A. LALLI, *Servizi ecosistemici e capitale naturale: una prospettiva giuridico istituzionale*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2017, p. 50 who insists that the impact on natural capital should influence public policies and budgetary decisions.

³³ Acting in this way, on September 2022, the majority and opposition parties jointly signed an understanding to establish a Scientific Council on Climate and the Environment, to open a dialogue between science and politics and guide the latter's actions in compliance with scientific advances. To date, however, no further steps have been taken.

2.1. Shifting from national strategies to regulations adopted at local level, programming and pianification tools are fundamental to protect and enhance national natural capital. However, due to the combination of different plans, approved at a different level of governance, overlapping cases are frequent and the coordination is challenging³⁴.

Landscape plan is at the top. It defines the guidelines and the general policies of territory governance. It is approved by regions, in consultation with the Ministry of Culture and the Ministry of Environment. It serves three functions: recognition, it describes the regional territory through an analysis of its landscape traits impressed by nature and history and their interrelationships; prescription, it identifies the goods that must be protected through the constraints; proposing, it traces a set of qualities goals. The landscape plan prevails over other local plans and, pursuant to this, all Public Bodies has to uniform their choices and decisions to such plan³⁵.

Then, supra-municipal plans should be mentioned (Articles 5 and 6, Law no. 1150/1942). They contain general directives on regional territorial governance to land use and major infrastructures. Their adoption is optional and they have had a low uptake, even if they could be helpful for land use plan adoption.

The so-called provincial plans provide more relevant prescriptions of environmental relevance (see Art. 15 Law no. 142/1990 and, currently, Art. 20, Legislative Decree no. 267/2000). These plans identify the areas where establish parks or nature reserves (please note that their management is delegated to the park plan). Providing that they require an agreement with the relevant parties, they may also contain provisions for nature and environmental protection, water and soil defense, and preservation of natural beauty. Thus, provincial plans have a particular environmental

³⁴ See N. FERRUCCI, *Il paesaggio*, in EAD. (eds.), *Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo*, Torino, 2020, p. 231 ss.; A. CROSETTI, *Paesaggio e natura: la governance in uno Stato multilivello*, in A. CROSETTI (eds.), *La tutela della natura e del paesaggio*, on R. FERRARA - A.M. SANDULLI (eds.), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014, p. 163 ss.; P. DELL'ANNO, *Le trasformazioni del diritto ambientale*, in G. SCIULLO (eds.), *Governo del territorio e autonomie territoriali*, Bologna, 2010, p. 135 ss. With reference to the role of plans, see also G. MORBIDELLI, *Piano territoriale* (voce), in *Enc. dir.*, vol. XXXIII, Giuffrè, Milano, 1983; G. SCIULLO, *La Provincia e la pianificazione territoriale*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2001; G. GARZIA, *I piani territoriali di coordinamento regionali e Provinciali: vigore, efficacia ed effetti*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2003, p. 452; P. URBANI, *Sulla pianificazione urbanistica: modalità di acquisizione dei suoli, garanzia dei servizi pubblici e rigenerazione dei beni comuni*, in *Riv. giur. edil.*, 2019, p. 303.

³⁵ About the landscape plan, cfr. *ex multis*, N. FERRUCCI, *Il paesaggio*, cit., p. 239.

significance and a composite nature. In fact, they contain not only general directives, but also concrete provisions.

Finally, the land use plans, approved by Municipalities, introduce more specific and concrete prescriptions³⁶. They divide the land into various areas. Those appointed as “E” refer to “agriculture”. However, despite Article 44 Constitution, which invites guaranteeing a rational use of the land, this destination does not introduce a specific duty to cultivate the land but, more basically, it prohibits building in these specific areas, at least until a variant to the plan is approved. So, Italian legislation does not seem to take into serious consideration farming activities, which remain overshadowed in respect of other needs. After all, only recently politics agreed with the academic interpretation on Art. 44 Constitution and consider that agriculture could significantly contribute to a more sustainable use of natural capital³⁷.

Regarding forests, to guarantee sustainable forest management, and in compliance with our administrative governance, programming activities are developed through various levels of governance: national, regional, and corporate³⁸. In 2022 the National Forest Strategy was published. Here, all the strategic choices functional to recover the national forestry heritage and ensure its intrinsic multifunctionality are outlined, particularly in terms of the common goods they offer to the community. The Strategy pays excellent attention to implementing the European and international obligations sued by Italy. However, it should be made clear that forestry is of regional competence, so the indications and actions envisaged by the Strategy will have to be concretized and implemented by the Regions, through other pianification tools, as set on Art. 7 TUFF. To change the use and destination, Article 8 TUFF introduces a general prohibition of forest transformation. It

³⁶ Regard these plans, see N. CENTOFANTI, *Il piano regolatore nella legislazione regionale*, Milano, 2010; L. MAZZAROLLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, 1962; P. TANDA, *Piano regolatore generale e abuso d'ufficio: il delicato equilibrio tra discrezionalità amministrativa e controllo del giudice ordinario*, in *Riv. giur. edil.*, 2018, p. 189.

³⁷ About this topic see P. URBANI, *L'urbanistica: oltre il culto dei piani*, in *Riv. giur. edil.*, 2017, p. 367; ID., *La disciplina urbanistica delle aree agricole*, in L. COSTATO - A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE (eds.), *Trattato di Diritto agrario. II. Il Diritto agroambientale*, Torino, 2011; G. DIMITRIO, *Le regole di destinazione del territorio agricolo*, in L. COSTATO - F. ALBISINNI (eds.), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 651 ss.; E. PORRI, *Gli strumenti della pianificazione territoriale e il problema delle zone agricole*, in N. FERRUCCI (eds.), *Diritto ambientale e forestale*, cit., p. 219.

³⁸ S. BOLOGNINI, *La “programmazione forestale”: la strategia forestale nazionale e i programmi forestali regionali* and M. BROCCA, *La pianificazione forestale*, both in N. FERRUCCI (eds.), *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali*, cit., deal with the importance of pianification tools to better implement the forest sustainable management.

is allowed only pursuant to certain conditions of strict application: prior authorization, guarantees about the preservation of environmental and landscape profiles, fulfill an obligation of compensation³⁹.

As outlined above, things are changing rapidly but most of programming tools are not used yet. So, it's not easy to fully understand the general overview and approach followed by Regions. In fact, recalling the fundamental role played by the landscape plan, just few Regions have adopted it. In a context of continuous work in progress, the absence of a landscape plan impedes to have a general overview of the several issues that each Region has to face in order to protect and enhance natural capital and this undermines the effectiveness of the measures taken, raising the doubt of whether they were taken in the context of a strategic, comprehensive and long-term vision.

3. In this context, it is now important to focus on farming activities, since they could contribute to protect and enhance natural capital, addressing the topic of land access, constraining regulations and incentivizing tools.

Moving forward in order, nowadays it is not easy to find new farmable land. In fact, in most cases the installation of photovoltaic systems takes lands away from agriculture; in other cases, lands are abandoned. It causes harmful and negative effects on the community, not only from an economic and social point of view but also from an environmental and landscape perspective. Reasons are often related to the abandonment of agricultural activity by the farmers' heirs. In fact, it must be considered that the national agricultural business is composed of micro and small enterprises run by families. As mentioned above, even lands have formally an agricultural destination, an obligation to cultivate does not arise; this destination consists of a more general building prohibition. Since the last century, academics urged a rethinking of the current land-farm structure, within the larger issue of environmental protection⁴⁰.

³⁹ To deepen the forest transformation issues see M. D'ADDEZIO, *La trasformazione del bosco e le opere compensative*, in N. FERRUCCI (eds.), *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali*, cit., p. 145.

⁴⁰ *Ex multis* E. ROMAGNOLI, *Circolazione giuridica della terra, professionalità dell'impresa agricola e conservazione dell'ambiente*, in *Giur. agr. it.*, 1981, p. 7 suggests the need for adequate preparation of farmers for a rational land use in awareness of its social function, also for the purposes of environmental protection; A. CARROZZA, *Lineamenti di un diritto agrario ambientale. I materiali possibili. I leganti disponibili*, in *Riv. dir. agr.*, 1994, I, p. 151, who looks at the environment as limit to agriculture, as a way to do agriculture and as a

Looking forward in a *de jure condendo* perspective, this rethinking process should move from a new consideration of the property law. According to the Civil code, property can be only public or private and, in order to protect and enhance natural capital, thinking to the role and function of property could be helpful. As well as private and public goods, some academics suggested introducing a new category, the so-called common goods⁴¹. A definition could be found in the law proposal drafted

product of agriculture; G. GALLONI, *Nuovi confini del diritto agrario fra il diritto comunitario e il diritto ambientale*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, p. 381, who traces the origins of agricultural law and notes how it is increasingly influenced by European and environmental law; E. ROOK BASILE, *La ricomposizione fondiaria in Italia*, in *Nuovo dir. agr.*, 1985, p. 33 deals with the need for a land-business reorganization within the framework of CAP and the broader problem of environmental protection; M. GIUFFRIDA, *Dalla responsabilità dell'imprenditore all'imprenditore responsabile*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, p. 545 who investigates farmers liability in respect of environmental interest and, pursuant to precaution principle, underlines the role of self-regulation principle; S. MASINI, "Terra" e "natura". *Conferme e traguardi nell'applicazione del ciclo biologico*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, p. 723, ask for a reconciliation between agriculture and nature, which could offer an afterthought opportunity to program a transition capable of recognize the consistency of the environmental and climatic impact of production and guaranteeing the coherence of organizational choices and exchange.

⁴¹ The theme is undoubtedly broad. Providing some coordinates, F. GALGANO, *Trattato di diritto civile. Volume 1*, Milano, 2014, p. 355, sets the problem and distinguishes between goods that nature offers in higher quantities than human needs (air, water, light) and other goods, the use of which, by some, prevents others from exploiting them (soil products). As well as all these goods could satisfy collective rank interests, for some they are "goods" (M. COSTANTINO, *I beni in generale*, in P. RESCIGNO (eds.), *Trattato di Diritto Privato*, Torino, 1982, p. 17) while, under the opinion of others, they would be out of such category (L. BIGLIAZZI GERI - U. BRECCIA - F.D. BUSNELLI - U. NATOLI, *Diritto civile. II. Diritti Reali*, Torino, 2007, p. 10). With reference to goods owned by the State, already in the early 1960s, M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Roma, 1963, p. 3 denounced the civil code discipline poor more than lacunose. On the same path, according to A.M. SANDULLI, *Spunti per lo studio dei beni privati di interesse pubblico*, in *Dir. econ.*, 1956, p. 164, the issue on property ownership, whether public or private, is essentially secondary, having to privilege the functional and conforming aspect. V. CERULLI IRELLI, *Beni pubblici* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, II, Torino, 1997, p. 280 and ID., *I beni pubblici nel codice civile: una classificazione in via di superamento*, in *Econ. Pubbl.*, 1990, p. 523 suggests the following tripartition: reserved goods, attributed by law to the State ownership; goods for public use, characterized by their relationship with the public function or service to which they are aimed; common goods, which embraces most varied goods that belong in collective ownership to a community. Within the framework of these antagonistic positions are the reflections of S. RODOTÀ, *Beni comuni e categorie giuridiche. Una rivisitazione necessaria*, in *Questione giustizia*, 2011, p. 242, of whom see ID., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 1981 who suggests overcoming the traditional approach and asks for an approach that looks to goods for their functions. On this point, see U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011 for whom common goods are a typology of fundamental rights of the last generation, disconnected from the dominical and authoritarian paradigm. For an interdisciplinary approach to the matter of the commons, see also P. CACCIARI (eds.), *La società dei beni comuni*, Roma, 2010. The topic has also solicited the attention of Academics involved in agricultural law, see A. JANNARELLI, "Beni collettivi" e "beni comuni" nel pensiero di Grossi: brevi riflessioni, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 443 on the

by the Rodotà Commission, common goods refer to «things that express functional utilities for the exercise of fundamental rights as well as the freedoms of the human beings»⁴².

Even if this category still needs to be implemented in the Italian law system, it helps to shift the debate to a new perspective and many academics now look at goods from a different side, suggesting overcoming the traditional categories. Besides the ownership of natural capital, the focus is on the property's functions and who can benefit. Italian Supreme Court followed this approach in 2011 ruling⁴³. Regarding a case related to the ownership of a fishing valley located in the Venice lagoon, at the center of his reasoning is «the interpretive need to look at the matter of public goods beyond a purely patrimonial-proprietary view, shifting to a personal collectivist perspective».

plurality of proprietary statutes as well as on the revisiting of the distinction between public property and private property and ID., *Il divenire del diritto agrario italiano e europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 34, for whom agriculture offers public goods, so it has a specific social function; A. SCIAUDONE, *Agricoltura, persona, beni*, in *Riv. dir. agr.*, 2016, I, p. 147 who highlights the critical nature of the property paradigm based on ownership; F. ADORNATO, *I beni comuni in agricoltura: un modello proprietario tra sviluppo sostenibile e democrazia partecipata*, in E. CRISTIANI - A. DI LAURO - E. SIRSI (eds.), *Agricoltura e costituzione. Una costituzione per l'agricoltura. Scritti in onore di Marco Goldoni*, cit., p. 151 who focuses on governance models; S. CARMIGNANI, *Agricoltura, beni comuni e terzo settore*, in *Dir. agroalim.*, 2018, p. 5 who highlights the contiguity profiles between the evolution that has marked agriculture law and the one of the third sector, both of which are oriented toward providing a public service for the benefit of the community and, therefore, common goods; N. LUCIFERO, *Proprietà fondiaria e attività agricola. Per una rilettura in chiave moderna*, Milano, 2012 who examines public goods in the system of agricultural law and offers on the first pages of his work the historical-dogmatic reconstruction of such category.

⁴² By decree of the Minister of Justice, the Commission on Public Goods, chaired by Stefano Rodotà, was appointed on 21st June 2007. Its task was drafting a law proposal to reform the public property rules, overcoming the traditional categories included in the Italian Civil Code. In the proposal, the Commission had suggested abolishing state property and non-disposable assets to redistribute them into new categories, among which “common goods” stands out. To read the draft see https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?facetNode_1=0_10&facetNode_2=0_10_21&previousPage=mg_1_12&contentId=SPS47617#

⁴³ Cass., sez. un., 28th January 2011, n. 3665, in *Foro it.*, 2012, c. 564, commented by E. PELLECCIA, *Valori costituzionali e nuova tassonomia dei beni: dal bene pubblico al bene comune*; in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2011, p. 476, commented by L. FULCINITI, *Valli da pesca lagunari. La Cassazione reinterpreta i beni pubblici*; in *Giur. it.*, 2011, p. 2505, commented by C.M. CASCIONE, *Le Sezioni unite oltre il codice civile. Per un ripensamento della categoria dei beni pubblici*; in *Giorn. dir. amm.*, 2011, p. 1170, commented by F. CORTESE, *Dalle valli da pesca ai beni comuni: la Cassazione rilegge lo statuto dei beni pubblici?*. With reference to this judgement see S. LIETO, “Beni comuni”, *diritti fondamentali e Stato sociale - La Corte di Cassazione oltre la prospettiva della proprietà codicistica*, in *Politica del diritto*, 2011, p. 331. On the same topic, see also Cass., 16th February 2011, n. 3811 e Cass., 18th February 2011, n. 3938, all written by the same judge.

However, as mentioned, looking at the current Italian legal framework, according to Art. 822 Civil Code the seashore, beach, roadsteads, rivers, streams, lakes and other waters considered as public by law belong to the public powers. Although publicly owned, these assets can be offered in concession to private bodies. All the assets not in this list can belong to both public and private bodies and are tradable⁴⁴. Focusing on agriculture, the ownership of goods used for cultivation and farming belongs, almostly, to private bodies, noting that there is often no identity between the owner and who uses the assets.

In this context, starting from the '50 the abandonment of farmlands has increased, due to industrialization and urbanization. However, the first law that faced the issue was approved in 1978 (Law no. 440/1978⁴⁵) and, among the tools introduced, it provided for the so-called Land-Banks. Since agriculture is a matter of regional competence, Regions have to implement this law. Despite the law entering into force in 1978, these banks have begun to spread only in the last years⁴⁶.

For their supra-regional relevance, the best-known are the Land Bank of ISMEA (the Italian Institute of Services for the Agricultural and Food Market) and the Bank of Abandoned and Uncultivated Land in the Mezzogiorno. Tuscany Region, as well as Lazio, Campania, Lombardia, Veneto have a land bank.

More specifically, these land banks consist in online and open-access archives, where agroforestry land available for rent or concession operations is offered, through public procedures based on proposals regarding business development plans. Besides this common frame, each Region has followed different choices. For instance, some banks offer only public lands (Tuscany, Lazio, Campania); others offer only abandoned and uncultivated lands (Lombardia); others have specific sections for lands

⁴⁴ Market determines the price. Price observatories and the Internal Revenue Service monitor it. The latter publishes the trends in agricultural land values every six months, based on the deeds recorded. It should also be recalled that the latest updates of valuation manuals are gradually introducing criteria that consider the impact of climate changes on future agricultural production.

⁴⁵ L. 4 agosto 1978, n. 440, Norme per l'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate.

⁴⁶ See G. STRAMBI, *Le terre agricole abbandonate. Il recupero produttivo nella legislazione sulle «banche della terra» e nel Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, Napoli, 2022; EAD., *La questione delle terre incolte e abbandonate e le leggi sulle "banche della terra"*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, p. 599.

that have certain features, like ones confiscated from the Mafia (Veneto). Despite all other land banks, Tuscany bank also contains forests.

So, focusing on forests, Art. 12 TUFF aims to recover abandoned land to gain better and more effective management through substitution and land transfer. The goal is pursued through a prior planning activity, implemented by negotiated instruments, which should ensure better and more efficient cooperation between public and private bodies⁴⁷.

Remaining on forestry, which is characterized by significant ownership fragmentation, the role assigned to associationism and public concessions should be mentioned too. These tools could be very helpful in gaining a better use of Natural Capital, pointing out that economic activities could contribute to environmental and landscape goals. While concessions are contracts signed by public bodies and enterprises to enhance the economic exploitation of forests, associationism aims to overcome fragmentation through the constitution of economically sustainable production units. It occurs in different forms, through the constitution of association made by land owners and foresters, consortiums or forest cooperatives⁴⁸. Lastly, among the tools designed to develop forest associations, the so-called Forest Contract (Art. 35-*bis*, Law Decree no. 77/2021) aims to develop a new partnership between owners and foresters, in order to promote sustainable forest management, balancing economic interests with those of a collective nature⁴⁹.

All these tools stand on a specific common frame of reference. Assuming the multifunctionality of natural capital, they point out how farming could balance the economic exploitation of soil with conservative goals, and this is the reason why public bodies encourage them, in order to build a new alliance between owners and farmers, assuming that an abandoned lands have negative impacts on environment and landscape.

4. Natural capital can be freely traded except for those assets belonging to the State's unavailable heritage. However, this statement

⁴⁷ See M.P. RAGIONIERI - P. FELICE - M. ZORTEA, *Strumenti di recupero delle proprietà fondiaria frammentate e dei terreni abbandonati o silenti*, in N. FERRUCCI (eds.), *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali*, cit., p. 305.

⁴⁸ To deepen see N. LUCIFERO, *Le strutture collettive per una gestione attiva e razionale delle risorse forestali*, in M. D'ADDEZIO - S. BOLOGNINI (eds.), *F-Law. Forestry Law and Food Law. Approfondimenti su soggetti e strumenti giuridici all'insegna dei canoni di sostenibilità*, Torino, 2021, p. 48

⁴⁹ See M. BROCCA, *Gli accordi di foresta*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, p. 871.

does not mean that agriculture could be freely exercised. In fact, specific authorizations, based on specific requirements and, in some instances, even in limited numbers, are asked to exercise certain activities. In other words, natural capital circulation is free; limits and constraints are provided for specific activities regarding natural capital.

Moving to binding provisions dedicated to agriculture and protecting natural capital, Art. 44 of the Constitution plays a central role, since it calls for a discipline that is capable to combine business activities with respect for the environment, the renewability of resources and the protection of the landscape⁵⁰. Following this approach, various regulations are provided to address goods and services that natural capital could offer to the public. These constraining regulations should affect the use of agricultural soils but have only sometimes shown effectiveness.

Regarding forests, there are two constraints on them, one of a hydrogeological nature, functional to protect the environmental value expressed by forest; the other of a landscape nature, functional to enhance forest for their cultural value, pursuant to landscape definition proposed by the CEP⁵¹.

⁵⁰ See note 16.

⁵¹ According to A. CROSETTI, *Beni forestali dopo il d.lgs. 3.4.2018 n. 34* (voce), in *Pluris-Dig. Online*, the Italian constraint system is one of the strictest in Europe. 80% of the entire forest heritage has been under hydrogeological constraint, and landscape constraints affect all forest areas. Regarding the latter, pursuant to Art. 142, lett. g), of Legislative Decree, 22nd January 2004, n. 204 (Urbani Code), «the territories covered by forests, even if they are crossed or damaged by fire, and those subject to reforestation constraint» have landscape interest and therefore are subject to constraint. Unlike hydrogeological constraint, imposed at the end of an administrative procedure, landscape constraint is *ex lege*, according to a *iuris et de iure* presumption. It should also be recalled that some forests can be constrained by administrative procedure, under Art. 136 of the Urbani Code, because of their considerable public interest. The distinction was relevant from the point of view of the execution of cutting, which, as also stated in the opinion of Cons. State, June 30, 2020, no. 1233, requires the prior landscape permit. However, pursuant to d.l. 10th August 2023, n. 104, as amended by L. 9th October 2023, n. 236, this distinction seems to fade, since Art. 149, I co. lett. c), levels the two types of forest for cutting execution. About this constraint see N. FERRUCCI, *Il paesaggio*, in EAD. (eds.), *Diritto forestale e ambientale*, Torino, 2020, p. 207; A. CROSETTI, *Paesaggio* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, XV, Torino, 2008, p. 542. Regarding hydrogeological constraint, its basic regulation can still be found in Royal Decree, 30th December 1923, n. 3267 and its executive regulation, Royal Decree, 16th May 1926, n. 1126, added by Articles 866 and 876 of the Civil Code and by Articles 61, 65, 67 and 68 of Legislative Decree 3rd April 2006, n. 152 (Environmental Code). Regarding its functions, the doctrine has highlighted its evolution from a mere instrument for the protection of the soils toward a vocation more oriented to land planning and environmental protection, in a unified vision (M. TAMPONI, *Patrimonio forestale e vincoli forestali* (voce), in *Enc. dir.*, III, Milano, 1999, p. 840 e M. D'ADDEZIO, *I vincoli agroambientali di vecchia e di nuova generazione*, in L. COSTATO - A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE (eds.), *Il Diritto agroambientale*, Torino, 2011, p. 50). It is imposed at the

The implementation of these constraining provisions has posed some relevant problems. In order to protect environmental and landscape instances, they often paralyzed agricultural activities, with the effect that, as a result of the abandonment of the forests by human beings, they are now in a state of disuse and degradation⁵².

On the other side, in cultivation and breeding these constraints have less impact but farmers involved in these activities are not free. In this respect, they often require specific permits and licenses and their business is strongly affected not only by European regulation but also by regional provisions. According to the new CAP, to gain incentives farmers should opt for specific production schemes, which in some cases are mandatory, in others are voluntary, in still other cases are imposed in accordance with the place where farming is exercised. For example, if farming is carried out within a park, it may be exercised only in compliance with organic requirements⁵³. Although these requirements do not directly affect the marketability of the goods, nevertheless touch it in some way.

Notwithstanding public bodies strongly influence farming activities, many concerns are raising about nutrients, fertilizers, pesticides and herbicides use. In fact, while some Regions have provided for regulations that ban certain products in specific areas, national regulations only

end of an administrative procedure, and its effects can be classified between permitted, subject to authorization and prohibited activities. On this constraint see also A. JANNARELLI, *sub art. 866*, in A. JANNARELLI - F. MACARIO (eds.), *Della Proprietà*, in E. GABRIELLI (eds.), *Commentario del Codice civile*, Torino, 2012; N. FERRUCCI, *Il vincolo idrogeologico*, in *Lezioni di Diritto forestale e ambientale*, Padova, 2006; F. ADORNATO, *Il vincolo idrogeologico come strumento di controllo dell'uso del territorio*, in *Nuovo dir. agr.*, 1990; S. BOLOGNINI, *I boschi e le foreste nel contesto della difesa del suolo. I vincoli di cui al r.d. n. 3267/1923. In particolare, il vincolo idrogeologico*, in L. COSTATO - A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE (eds.), *Trattato di diritto agrario, vol. 2, Il diritto agroambientale*, Torino, 2011; E. CRISTIANI, *sub art. 866 cod. civ.*, in E. CRISTIANI - M. D'ADDEZIO - E. SIRSI, *Riordinamento della proprietà rurale, bonifica integrale vincoli idrogeologici*, in *Il Codice Civile. Commentario*, founded by P. Schlesinger, eds. F.D. BUSNELLI, Milano, 2013, p. 439; S. MATTEOLI, *Il vincolo idrogeologico*, in N. FERRUCCI, *Diritto forestale e ambientale*, Torino, 2018, p. 165; F.C. RAMPULLA - A. ROBECCHI MAINARDI - A. TRAVI, *Uso del territorio e vincolo idrogeologico*, Milano, 1981.

⁵² S. CARMIGNANI, *Paesaggio, agricoltura e territorio. Profili pubblicistici*, in E. ROOK BASILE - S. CARMIGNANI - N. LUCIFERO, *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio*, Milano, 2010, p. 71 recalls that in everyday practice the silvicultural entrepreneur continues to be compressed in his freedom, unable to decide on the *quando*, *an* and *quomodo* of forest management; instead, he is obliged to a *non facere* imposed by the different constraints, a *facere* set by the management methods prescribed by rules and a *facere* subordinated to the issuance of specific authorizations.

⁵³ On parks and protected areas see, lastly, C.A. GRAZIANI, *Le aree protette*, in L. COSTATO - F. ALBISINNI (eds.), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 688 ss.

«promote» the use of more sustainable plant protection products but targets to be achieved lack, are generic or, whereas provided, there are no sanctions⁵⁴.

So, Italy seems far from achieving European goals. The *From Farm to Fork*⁵⁵ and *Biodiversity*⁵⁶ strategies ask for accompanying the target set out by the *Green Deal* through reaching certain goals related to the environmental sustainability of the entire agribusiness sector. Among these targets, it should be mentioned a 50 percent reduction in pesticides, 20 percent reduction in fertilizers, and 50 percent reduction in antibiotics used in livestock farming; the achievement of 25 percent of agricultural land dedicated to organic farming at the European level; the achievement of 10 percent of agricultural areas designated as of high biodiversity. The «EU Soil Strategy for 2030 - Reaping the benefits of healthy soils for people, food, nature and climate»⁵⁷ focuses on the importance of combining food controls with soil checks, to be carried out on the basis of a monitoring plan. To incentivize the achievement of these goals in June 2022, a proposed regulation on the use of pesticides was approved⁵⁸.

In this context, although there has been a decrease in the use of plant protection products over the years⁵⁹, significant use has been recorded and

⁵⁴ To this, the several issues related to European legal framework on phytosanitary substances contribute. L.F. PASTORINO - E. TOMASELLA, *La disciplina europea dei fitosanitari all'incrocio tra diritto agroambientale e agroalimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 61, outlined the articulated system of approval of phytosanitary substances and authorization of products derived from them, as well as the regulations relating to sustainable use of these products, pointing out how their concrete use could still cause uncertainty and the absence of stringent controls on the use of the integrated defense system constitutes a further vulnerability of the system.

⁵⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions EU, *A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system*, COM/2020/381 final.

⁵⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions EU, *Biodiversity Strategy for 2030. Bringing nature back into our lives*, COM/2020/380 final.

⁵⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions EU, *Soil Strategy for 2030 Reaping the benefits of healthy soils for people, food, nature and climate*, COM/2021/699 final.

⁵⁸ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the sustainable use of plant protection products and amending Regulation (EU) 2021/2115, COM/2022/305 final.

⁵⁹ Eurostat data published by the EU Commission report an 8.66 percent increase in the number of plant protection products sold in Italy in 2020, compared to the previous

Italy remains at the top of the list of European countries for pesticide use⁶⁰. However, with respect to these needs, adequate regulatory responses often need to be improved.

While Italy has a regulation for waters⁶¹, a similar framework law on soil defense is lacking. At the end of 2021 some prohibitions were introduced, but they concern only non-professional users⁶².

Instead, for professional users, Legislative Decree no. 150/2012 transposed Directive (EC) no. 2009/128 and established a «framework for Community action on the sustainable use of pesticides». Specifically, Art. 19 requires all professional users to apply the principles of integrated farm management⁶³. Among these, they ask to exclude the use of pesticides without first trying to apply every possible biological and mechanical tool for

year. Almost half are fungicides (45.20 percent), followed by herbicides (21.03 percent) and insecticides and acaricides (16.16 percent).

⁶⁰ Several monitoring plans are carried out and the reports are published on the website of the Italian government agencies, first of all ISPRA (Superior Institute for Environmental Protection and Research). These reports highlight the deleterious effect on the environment. According to the latest reports published by trade associations, fungicides and insecticides are of greater concern for the environment and health, because they are the most widely used and their traces are commonly found in food.

⁶¹ As provided by Directive (EC) no. 2000/60, establishing a framework for Community action in the field of water policy, transposed within the TU Environment Legislative Decree no. 152/2006. However, in recent years Italy has faced significant problems due to the availability and quality of water. Pesticides often contaminate our water. In the last ISPRA report, in the surface waters and groundwaters traces of pesticides are present, 55,1% in the surface water and 23,3% in groundwaters. Pursuant to article 166, IV *bis* co., Ministry of Environment should have defined up to 10th May 2014 the fundamental quality criteria for water irrigation use on farmed land and related controls. However, almost nine years have passed and this regulation has yet to be approved. Also due to this, the condition is still getting worse. Although we have some criteria that define water quality (provided by d.m. no. 185/2003), it could be appropriate to update them. Regarding water availability, drainage and irrigation consortia manage their use. They should establish and maintain networks and installations functional for drainage and irrigation. However, too often, there are significant water losses. In fact, these networks need maintenance but restoration works are not performed. The recent so-called drought decree (Law Decree no. 39/2023) aims to solve the issue, granting significant economic sources to restore the networks. Nevertheless, there is still time to measure its efficiency. With reference to water sustainable use, see, among all, M. PENNASILICO, *L'uso sostenibile delle risorse idriche: ripensare l'acqua come "bene comune"*, in *Pers. merc.*, 2023, p. 198, who, starting from the analysis of the United Nations World Water Development Reports 2022 and 2023, questions the water conception as a "common".

⁶² Decree of the Minister of Health, 20th december 2021 regarding measures and requirements of plant protection products for safe use by non-professionals users.

⁶³ Under article 19 of Legislative Decree no. 150/2012, integrated pest management involves the application of pest and infection prevention and monitoring techniques, the use of biological means of pest control, the use of appropriate cultivation practices and the use of plant protection products that represent the lowest risk to human health and the environment, according to all the principle set in annex III of the aforementioned decree.

their substitution. Also, the so-called National Action Plans (PAN) should help in this transition. They contain goals, tools, timings and indicators for reducing the risks and impacts of using plant protection products. An Interministry Decree, approved on 22 January 2014, approved the National Action Plan. It just promotes the use of more sustainable plant protection products in agricultural areas, non-agricultural areas and natural protected areas. Regarding glyphosate, which is one of the most used herbicide, Italy is aligned to the EU Commission, which recently renewed the authorization until the end of 2023. With reference to neonicotinoids, their use is still admitted in emergencies, despite several instances from associations urging an outright ban.

In synthesis, although soils and waters are constantly monitored, other national targets beyond those set out by European legislation seem not listed. Therefore, failure to achieve them would not be sanctioned.

However, while the use of certain plant protection products is still admitted, many Italian farmers have chosen to exclude or reduce the use of dangerous products, to offer the best quality certified food and match the demand of a large part of domestic consumers. For example, in 2022, Italy's organic acreage exceeded 2.3 million hectares, showing a growth of 7.5 percent, equal to almost double the rate of increase recorded in 2021. Since the Farm to Fork Strategy ask for 25% of organic acreage to be reached up to 2030, almost 19% of farmable lands are certified for organic production⁶⁴. So, although almost everything is delegated to the decision of the individuals, in Italy the demand for organic products or for certified products obtained according to more environmentally friendly production methods is high. In this respect, the market often reaches where the legislature does not.

5. Another set of rules operating in the direction of protect and enhance natural capital should be recalled, those disciplines that incentivize agriculture as an activity that brings public goods to the community. Adhering to an academic suggestion, a distinction should be made between agriculture as production and agriculture as conservation, noting that production could not be separated from natural capital conservation and, at

⁶⁴ To date, six regions have already exceeded this target: Tuscany, Marche, Lazio, Basilicata, Calabria and Sicily. See the report *Bio in cifre*, produced by ISMEA, July 2023.

the same time, that natural capital conservation could support production instances⁶⁵.

In fact, farmers' activities are strongly influenced by incentive-based legislation, that act in compliance with CAP fundings⁶⁶. Recently, Italy has begun to think about new ways to support farmers, for those commons whose activity, because of the strong connection to land use, gives back to the community. In fact, the traditional unilateral "command and control" scheme is shifting to agreements and other negotiated forms of cooperation between public bodies and private parties. Thanks to the contract, public interests, which the public bodies promote, meet the individual interests, held by the private party⁶⁷.

⁶⁵ See E. ROOK BASILE, *Introduzione al diritto agrario*, Torino, 1995, p. 42

⁶⁶ Today, characterized by a more pronounced conditionality. In fact, the new CAP reaffirms the decoupling model. Compared to the past, income supports are now provided «for sustainability» (Art. 16), while recalling that, by traditional opinion, the objective of direct payments has always been economic sustainability (E. DE MEO - R. ROMA - A. DE BONI, *Il nuovo sistema dei pagamenti diretti nella riforma della PAC 2023-27*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 279). However, leaving aside the *nomen iuris*, the statutory management criteria and the standards of good agricultural and environmental conditions are strengthened, and additional and new cross-compliance commitments are introduced, paying greater attention to agriculture's contribution to environmental protection and enhancement. Then, new decoupled direct payments are provided, based on voluntary adoption, so-called eco schemes, for climate, environment and animal welfare (N. LUCIFERO, *I regimi ecologici volontari e la loro attuazione a livello nazionale*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 289).

⁶⁷ The debate has its roots in the 1970s. On the one hand, some saw in the consensual model more excellent elasticity and the possibility that managerial and business culture could innovate, thus G. AMATO, *Gli strumenti di programmazione e i privati*, in AA.VV., *Aspetti privatistici della programmazione economica. Atti della Tavola Rotonda tenuta a Macerata, 22-24 maggio 1970*, p. 141 and, later, M. STIPO, *Programmazione statale e programmazione regionale* (voce), in *Enc. giur. Treccani*, XXIV, Roma, p. 119; on the other hand, others have a more concerned attitude, considering the type of interest pursued by the private party, G. GUARINO, *Programmazione economica e imprese pubbliche: aspetti giuridici*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Milano, 1970, p. 293. According to A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, II, 1989, p. 942, the administration uses its powers when «the tasks to be carried out take on the shape of a public function»; on the contrary, it descends to negotiation with the private party when its tasks «take the form (...) of public services». The debate, however, has been weakening, noting how negotiated management is progressively replacing unilateral forms of exercising power. For S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, by now «negotiation in place of procedure, freedom of forms in place of typicality, exchange in place of weighing are in the foreground» (p. 648). Also on the point, M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in *Scritti giuridici*, Milano, 1996, p. 1419 highlights how this shift requires the adoption of new organizational models by the public administration. More recently, see M. BROCCA, *Interessi ambientali e decisioni amministrative*, Torino, 2018. About the topic of agriculture, questions have been raised on the issue by F. ADORNATO, *Evoluzione dell'intervento pubblico e contrattazione programmata in agricoltura*, Milano, 1999; ID., *La contrattazione programmata in agricoltura*, in *Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, Milano, 2000, p. 1125; S. CARMIGNANI, *Agricoltura e competenze regionali*, cit.; F. BRUNO, *La natura giuridica del rapporto tra P.A. e*

More specifically, Legislative Decree no. 228/2001 contains some provisions expressly designated for agriculture. Pursuant to Art. 14, III co., Public Bodies could negotiate with farmers who, among their business activities, engage in specific obligations to protect natural resources, biodiversity and landscape. Similarly, Article 15 should be recalled too. Public bodies could appoint farmers to maintain the territory, preserve the agricultural and forestry landscape, maintain the hydrogeological structure, and promote other activities to protect the productive vocations of the territory. As remuneration for these tasks, farmers can access financing, concessions and tariff reductions without compliance with public procurement contracts. Although these instruments are dated, they have been quite successful and are widely used.

Looking to the future, big expectations on payments for ecosystem services (“PES”) are placed. Moving from economic sciences, the expression is linked to a voluntary transaction where a well-defined ecosystem service is being ‘bought’ by a buyer from a provider, if the provider secures ecosystem provision for a long time⁶⁸. From a legal point of view, PES were introduced by Law no. 221/2016 but the Italian government never implemented the delegation. A further attempt was made in 2018, and his relevance is confined to forestry. Art. 7, VIII paragraph, TUFF suggests Regions to promote such forms of agreement. The model outlined is as follows: the entrepreneur assumes a result obligation to a specific citizen, from whom he receives a remuneration. Thanks to a contract related to a specific service, the performance is assured for a long-term period. The category is extremely broad and includes a whole range of incentives and mechanisms designed to convert environmental values, which do not have a specific market price, into real financial incentives for local actors, in order to promote and support the multiple ecological functions provided by natural capital⁶⁹.

imprenditore agricolo nel regime del set aside, in *Riv. dir. agr.*, 1999, I, p. 566; ID., *La gestione negoziata dell'ambiente: i contratti territoriali e la politica di sviluppo rurale dell'Unione europea*, in *Contr. Impr. Europa*, 2003, p. 612.

⁶⁸ As defined by S. WUNDER, *Payments for Ecosystem Services: some nuts and bolts*, in *CIFOR Occasional Paper*, 2005, n. 42, see it on https://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-42.pdf. About ecosystem services definition see note 6.

⁶⁹ See A. LALLI, *Servizi ecosistemici e capitale naturale: una prospettiva giuridico istituzionale*, cit., p. 53; A. SOLLAZZO, *I pagamenti per i servizi ecosistemici: problemi e prospettive*, in *Riv. giur. amb.*, 2016, p. 585

Although there is great attention on PES, there are obstacles to their implementation⁷⁰. In fact, due to a lack of a pricing system, as well as the significant problems regarding natural capital management, farmers seem not interested in PES. Also, it is uncertain whether the owner of the natural capital is the owner of the ecosystem services provided. Therefore, a question arises, whether the owner of natural capital is entitled to sell a service whose ownership needs to be clarified. Furthermore, awareness by beneficiaries about the role of owners in their work on natural capital to offer ecosystem services still needs to be improved; at the same time, there is still a shortage of incentives for owners to enter into such agreements.

Moreover, such kind of payments opens a wide debate in all those cases where there is no convergence between owner and user such as tenants' agreements or concessions. For example, recalling that farming can contribute to carbon sequestration and the protection of biodiversity, some farmers could try to sell the carbon sequestered, as a value in its own. Although, today, the applicable law to these sellings needs to be clarified, particularly the one regarding taxation, the market is interested in these goods which – strictly speaking – should belong to the farmers and are obtained through the development of a biological cycle.

However, this issue opens the discussion about the economic exploitation of the public goods related to the use of natural capital and who can benefit. This topic still needs to be better defined in the national framework. Trying to introduce some elements, it should be distinguished whether the public goods are gained through human activities or depend solely on the way of being of the natural capital. In fact, whether these goods are produced by farming, farmers should profit. On the other side, whether natural capital produces these public goods by itself, politics should decide if the owner or the one who has a right to exploit the land (by law or by contract) can take advantage of these public goods.

By the way, obtaining these public goods seems pretty hard without human intervention. So, in order to manage and prevent conflicts, parties could only refer to remedies provided in the contract, introducing specific rules to manage these issues between landlords and tenants⁷¹.

⁷⁰ D. PETTENELLA - G. BOTTARO, *I pagamenti per i servizi ecosistemici*, in N. FERRUCCI (eds.), *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali*, cit., p. 241

⁷¹ Pursuant to Art. 45 of Law 3rd May 1982, n. 203, *Norme sui contratti agrari* these agreements must be subscribed at the presence of professional associations. In litigation, the appeal must be filed as part of an ADR procedure, and if no agreement is reached, parties should enter a court. On this topic, see A. GERMANÒ-E. ROOK BASILE, *Il contratto di affitto*

About this issue, several disputes should arise. Although in the Italian Courts there are agrarian disputes specialized section, it is only a formal assignment. In fact, Italian judges, in general, do not have a specific education or expertise in specific sectors as these fields. From a *de iure condendo* perspective, it would be appropriate to introduce specific forms of ADR, with mediators who have received specific training, as it was in the so called “Camera Arbitrale” in the Agricultural Ministry⁷². This could be an effective solution to solve such kind disputes, which could seriously arise in the future.

6. Lastly, in order to protect the natural capital and gain a better exploitation, tax law can offer some tools that can encourage specific behaviors, through reductions and exemptions, as well as increasing tax burden to discourage certain behaviors. In fact, the IRS can influence the choices of citizens and businesses, modulating the intensity of the levy and, thanks to its promotional dimension, contributing to implementing strategies designed to influence the relationship between man and nature.

This premise could guide toward a more complex and articulated rethinking of the tax system, pointing out that it is composite and involves all levels of government, from State to Municipalities.

As well as most European countries, the Italian tax framework consists of taxes on income, wealth, transfer deeds and tenancies (there are specific distinctions, taking into consideration the parties involved or the nature of goods). So, offering an overview of the many taxes today in force is complex⁷³. However, the most significant attention should be paid to income and wealth taxes, because of their periodic nature and their imposition on a wide range of taxpayers.

Several vicissitudes have taken turns regarding wealth taxes, including those referred to natural capital. At present, the so-called “IMU” is imposed

di fondi rustici, in IDD., *I contratti agrari*, on *Trattato dei contratti*, directed by E. Gabrielli, Milano, 2015; L. RUSSO, *La disciplina imperativa del contratto di affitto di fondo rustico*, in L. COSTATO - F. ALBISINNI (eds.), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Padova, 2023, p. 285.

⁷² See A. GERMANÒ, *Sulla giustiziabilità delle liti agrarie*, in *Riv. dir. agr.*, 2016, I, p. 3; M. NICOLINI - C. CANTÙ, *Contratti agrari e tutela giurisdizionale*, in L. COSTATO - F. ALBISINNI (eds.), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 336 ss.; R. MARTINOLI, *Note in tema di arbitrato nelle controversie agrarie*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, II, p. 111.

⁷³ See B. BELLÈ, *Politiche fiscali e tutela del paesaggio: riflessioni su una visione articolata ed integrata dei fini di cui la fiscalità “ordinaria” sappia farsi carico*, in N. FERRUCCI (eds.), *Ruolo e dimensioni del paesaggio nel territorio rurale della Toscana*, Napoli, 2022, p. 189

on agricultural lands. The taxing conditions consist of the ownership of real estate properties referred to buildings or agricultural lands located in the territory of the State, regardless of their use. The Municipalities carry out the collection and they are entitled to retain the highest revenue. The positive externalities that natural capital can generate are not considered in IMU composition.

On the other side, land incomes are calculated on the basis of an income value reported on land registries, which disregards the property's actual value and is based on an assumed average income. The system runs up against the difficulty that the values reported in the land registries are presumptive and, since they have never been updated, do not incorporate the actual profitability rates.

More specifically, a distinction is made between incomes obtained from buildings and incomes obtained from lands, and, regarding the latter, between dominical and agrarian incomes. Agrarian incomes are imputed to those engaged in farming, regardless of whether they own the natural capital or are tenants. In other words, tax discipline is influenced by the type of activities carried out on the land, from which agrarian income or business income could arise.

Agricultural income regulation is based on presumptive values reported in land registries. Compared to the one provided for commercial activities, it is exceptionally favorable. In comprehensive terms, Italy's agricultural activities have always benefited from benevolent consideration.

In fact, the reason is related to the special nature of farming, considered as marginal and scarcely profitable but, at the same time, to be preserved since it produces goods essential for the survival of human beings and could protect and enhance the environment and landscape.

Focusing on these goals, tax policies have only sometimes been adequate. It is due to several reasons: concessions have not always been accompanied by adequate checks on the state of preservation of the said assets; in order to compensate for the costs incurred by the farmers, specific benefits for the maintenance of natural capital have not been provided; or, again, the application for accessing benefits require onerous administrative procedures, which are disincentivizing.

In synthesis, however favorable, the tax regime applied to natural capital and farming has been guided by choices that have never considered the issue of enhancing public goods and the farmers which, through their activity, can better preserve natural capital. Although some measures were

taken, their impact was frustrated due to their fragmentarity and their lackness of a wide approach that faces the issues more systematically⁷⁴.

Looking at the future, the new Articles 9 and 41 Cost. have suggested some academics to promote an environmental tax law. For example, reasoning around the environmental principle «the polluter should pay», some suggest higher taxation for activities that produce significant negative externalities, deterring them and allocating the higher tax levy to compensatory activities. Besides that our account system does not yet seem ready to handle such disaggregated data, it has been pointed out that there are no warranties whether a tax levied on this basis will really be intended for compensatory activities or to cover any lower revenue from concessional tax regimes for green activities⁷⁵.

So, it should also be considered a tax inspired by the precautionary principle. As per France's experience, the territory is divided into different areas that determine the taxation on real estate properties. For example, this could promote renovation activities in underdeveloped areas or former industrial sites needing redevelopment or, finally, to depopulated areas whose fortunes could be renewed by new activities.

In the light of this extra fiscal function accorded to tax law, there would be no obstacle to introduce an environmental tax law⁷⁶, because the new taxable cases would be compatible with the principle of contributory capacity but also because they are based on values such as the protection of nature, the environment, and health as well as the principles of balance and financial efficiency. However, a key role will have to be played by scientific evidence to ascertain the positive or negative externalities that polluting activities may have for the environment, as well as to avoid distortions of competition⁷⁷.

⁷⁴ See G. MARCHETTI, *Ambiente (dir. trib.)*, in S. CASSESE (eds.), *Dizionario di diritto pubblico*, I, Milano, 2006, p. 241 ss.; M. GREGGI, *L'ambiente e l'economia circolare nel diritto tributario*, in G. SELICATO - A.F. URICCHIO (eds.), *Circular Economy and Environmental Taxation*, Bari, 2019; R. ALFANO, *I tributi ambientali. Profili interni ed europei*, Torino, 2012; S. DORIGO - P. MASTELLONE, *La fiscalità per l'ambiente. Attualità e prospettive della tassazione*, Ariccia, 2013.

⁷⁵ V. FIGARI, *Le modifiche costituzionali e l'ambiente come valore costituzionale: la prima pietra di una "fiscalità" ambientale, zone economiche speciali (ZES) e possibili zone economiche ambientali (ZEA)*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2022, p. 855.

⁷⁶ L. ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Milano, 1996, p. 226

⁷⁷ See A.F. URICCHIO, *Capacità contributiva e "agenda" del terzo millennio: dalla tutela dell'ambiente all'economia circolare*, in *Dir. proc. trib.*, 2022, p. 185; ID., *I tributi ambientali e la fiscalità circolare*, in *Dir. prat. Trib.*, 2017, p. 1849; G. CHIRONI, *La tassazione dei beni comuni*, Bari, 2018, p. 46. *Amplius*, about the polluter pays principle on tax law, see P. SELICATO, *Imposizione fiscale e principio "chi inquina paga"*, in *Rass. trib.*, 2005, p. 1157; A. BUCCISANO,

7. As a declaration of intent, Italy is among the states that intend to be at the forefront of combating climate change and managing their natural capital in increasingly sustainable ways. To this end, Articles 9 and 41 of the Constitution were amended in 2022. These norms introduce the principle of protection of the environment, biodiversity and ecosystems, in the interest of future generations too (Art. 9), and reserve to the law the possibility of directing economic activity, public and private, not only for social but also for environmental purposes (Art. 41). Along these lines, several strategic documents have been approved and various committees and working groups have been appointed to deal with their implementation.

However, at a more concrete level, these documents stop to mere declarations of principle and programmatic statements but an entire transition needs to be improved and supported through more punctual provision. In this respect, much more has yet to be done. Reasons are several.

Firstly, goals are ambitious and require legislation that acts on various matters. Recalling that Italy is divided into Regions, some matters are of Regional competence (agriculture and forests), some are assigned to the State's sole competence (environment and competition), and others are shared between State and Regions (environment enhancement, health, territory governance). So, coordinating their actions is quite complicated.

Secondly, the ambitious goals require significant fundings. In this respect, Italy needs to improve their management. Often, CAP fundings are not spent, because farmers need to know the measures and the public call for tenders, as well as the staff shortage impedes completing the preliminary work. At the same time, with regards to activities not related to agriculture, the debate about how to spend the PNRR funding has been raging, also due to the different stakeholders and public bodies involved.

Lastly, pointing out how farming could balance the economic exploitation of soil with conservative goals, agriculture is often limited by several constraints, particularly in forestry. Although their function is to preserve the landscape and the environment, their imposition makes complex economic activities and this causes rural exodus and negative consequences on the goods that these constraints aim to protect.

Fiscalità ambientale tra principi comunitari e costituzionali, in *Dir. prat. trib.*, 2016, p. 596; S. CANNIZZARO, *La matrice solidaristica dei principi europei ed internazionali in materia ambientale e il ruolo della fiscalità nel diritto interno*, in *Riv. dir. trib.*, 2017, p. 95; F. BASTIANONI FERRARA, *I tributi ambientali nell'ordinamento italiano*, in *Riv. dir. trib.*, 2008, p. 1094.

To turn the tide, a new alliance between public and private bodies is required to establish new forms of cooperation and offer better and more sustainable management of natural capital. According to Art. 44 Cost. which provides for rational exploitation of the soils, various tools are already in force. For instance, considering that private and public bodies own the natural capital, some provisions incentivize associationism and public concessions to offer the soil to farmers and support their activities. More, to counteract rural abandonment, land-bank is spreading. These banks offer not cultivated land to farmers. Even more, how implementing payments for ecosystem services is an open debate. Regarding tax law, new incentives and supports are explored to favor enterprises with less environmental impact or that contribute to enhancing the environment.

In synthesis, various provisions could have a significant role in transitioning to better use of natural capital. However, they are sectorial. Although every new solution is often accompanied by great enthusiasm, excessive practical and implementation difficulties are often registered. So, a better coordination with the aforementioned strategic documents could be helpful too, but, in concrete, it needs to be improved. As some Academics say, the three sustainability pillars are held together by a fourth element, good governance. This is the problem Italy has now to face.

MARGHERITA BRUNORI

SIGNIFICANT CURRENT DEVELOPMENTS IN RURAL LAW

ABSTRACT

La relazione riassume gli sviluppi più recenti che sono avvenuti nel diritto agrario italiano dal 2019. Comincia offrendo una panoramica dei risultati del censimento ISTAT sullo stato dell'agricoltura in Italia. La relazione prosegue andando a descrivere i principali cambiamenti giuridici che contribuiscono all'evoluzione del settore agricolo italiano. In particolare, la progettazione e l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza; le disposizioni volte a promuovere l'uso sostenibile delle risorse naturali in linea con i documenti guida emessi nell'ambito del *Green New Deal*; le misure adottate per rafforzare la catena del valore e la posizione degli agricoltori al suo interno; l'attuazione della PAC 2023-2027. Infine, il rapporto illustra brevemente i principali cambiamenti istituzionali, quali la riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e la denominazione del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste.

The report summarises the most recent developments that occurred in Italian Rural law since 2019. It begins by offering an overview of the survey's outcomes on the state of agriculture in Italy. The data show a fast-changing sector, where the number of small farms is reducing sharply, and is only partially compensated by a relative increase in corporation farms because a percentage of agricultural land has changed use. This is a preoccupying phenomenon for food security and the multifunctionality of agriculture. The rest of the report aims to portray the main structural changes that are concurring to reshape the Italian agricultural sector. Notably, the design and implementation of the National Plan for Resilience and Recovery; the provisions aimed at fostering the sustainable use of natural resources in line with the guidance documents issued as part of the Green New Deal; the measures adopted to strengthen the value chain and the position of farmers

in it; the implementation of the CAP 2023-2027; finally, some institutional changes. The National Plan for Resilience and Recovery considers the agriculture sector in the double goal of fostering technological development and meeting climate objectives. In this perspective, a considerable amount of resources is devoted to agro-energies. The section illustrates the characteristics of the primary measures and the risks that this approach bears. The section related to the sustainable management of natural resources describes the follow-up of some comprehensive reforms adopted in 2018, in forestry, organic agriculture and seed law. An account is also given to the changes in the regulation of the management of wild animals. The need to strengthen farmers' position in the value chain and to promote the ecological transition in a liberalized and increasingly competitive market has led to the valorisation of certain instruments, and their use by public institutions to leverage private actors' organization and participation in achieving public goals. This is the case with a range of private law instruments, such as Supply Chain Contracts, District Contracts, and Network Contracts, as well as direct sales. The section illustrates how these tools have been incorporated into recent legislation. Measures to increase fairness in the value chain take the form of both the transposition of the Directive on fair commercial practices, the implementation of the CAP social conditionality, and the promotion of young farmers and women in agriculture. The report ends with an account of the main features of the Italian National Strategic Plan; the Constitutional reform introducing the principle of environmental protection, and the reform of the Ministry of Agriculture.

PAROLE CHIAVE: Sviluppi generali nel diritto agrario – PNRR – Risorse naturali e agricoltura biologica – Catena del valore nella produzione alimentare – CEDR.

KEYWORDS: *General Trends in Agricultural Law – PNRR – Natural Resources and Organic Agriculture – Food Value Chain - CEDR.*

TABLE OF CONTENTS: 1. Contemporary Italian agriculture in figures. – 2. The national recovery and resilience plan. – 2.1 Agro-energies. – 3. Sustainable management of natural resources. – 3.1 Biodiversity, plant health and seed law. – 3.2. Organic agriculture. – 4. Bottom-up and community-led development instruments. – 5. Direct sales and short food chains. – 5. Fairness in the agri-food supply chain. – 5.1. Commercial practices. – 5.2. Agricultural labour. – 5.3. Measures for the promotion of young farmers and women in agriculture. – 6. The implementation of the cap 2023-2027. – 7. Institutional reforms and concluding remarks.

1. At a glance, the Italian contemporary agricultural reality, provided by the ISTAT Census in Agriculture released in 2022¹, portrays an alarming decline in the number of farms (two-thirds less than in 1982 and half as many as in 2000) and a concentration process of agricultural businesses. The 93.5% of farms are individual or family-owned, but it is as much a dominant model, as a declining one. There is in fact an increase in farming by partnerships and above all capitalised companies, which are on average larger in size (an average of 41.6 and 41.5 hectares of UAA for partnerships and capitalised companies respectively, against the 8.6 hectares of UAA of individual and family farms on average), while the smallest family-owned farms in Central and Southern Italy are mainly leaving the sector (– 51.2% of farms with less than one hectare). Farms with more than 10 and less than 100 hectares are increasing, and although the number of farms with more than 100 hectares is not rising, farms with more than 100 hectares are increasing in relative importance (+17.7%). Land renting is becoming a more and more important source for land access as opposed to property.

The workforce has declined sharply over the past 10 years (– 28.8% in terms of persons and – 14.4% in terms of standard days worked). As a consequence of the change in the legal form of business management (increasing weight of companies in the sector), the type of labour force also changes. The vast majority of the companies employ family labour, too (98.3%), but the contribution of non-family labour increases considerably (out of the total labour employed, it accounts for 47%, while in 2010 it was 24.2%), considering that the number of family members providing labour in the company has halved compared to 10 years earlier. Conversely, the amount of labour time per capita devoted increases. Non-family labour is mainly hired on an occasional basis, for seasonal work with few hours per year, and is carried out by migrant workers (EU and non-EU). The presence

¹ In compliance with Regulation (EU) 2018/1091 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 concerning integrated farm statistics.

of women in the company decreased (30% compared to 36.8% in 2010) despite women's working time increased more than men's. The managerial role of women in the company remains fairly stable (31.5%). Management by young people is very limited and decreasing (13%). Almost 59% of company heads have education up to the third grade or no qualification at all, but since 2010 graduates have increased from 6% to 10%.

Among crops, arable land remains the main use (57.4%), followed by pastures and permanent meadows (25%) and agricultural woody crops (olive trees, vines, citrus fruits, hazelnuts: 17.4%). The livestock sector accounts for 22% of the total number of holdings and it is growing, especially in the North East. The number of farms engaged in diversification activities (5.7% in 2020) is increasing, mainly dedicated to agritourism (37.8% compared to 26% in 2010), contracting (18% – but the figure was recorded during the pandemic, so it is a sharp decrease compared to 2010), and renewable energy production (16.8% compared to 4% in 2010). There is an increase in on-farm digitalisation (15.8%) and farms that have implemented innovative investments (11%, referring mainly to mechanisation, planting and seeding, tillage and irrigation). The farms that innovate are especially the larger ones, which have mostly mixed farming and livestock activities and are led by young men and university graduates.

2. Having several regulatory frameworks for agricultural production undergone comprehensive reforms in the XVII legislature (2013-2018)², the main regulatory activities of the last years unfolded in reaction to the

² Among the major reforms, the following laws were approved: Law no. 141/2015 (on social agriculture); Law no. 194/2015 (on the protection of biodiversity of agricultural and food interest); Law no. 238/2016 (so-called single text on wine); Law no. 199/2016 (to combat the phenomenon of so-called 'caporalato'); Law no. 168/2017 (on collective domains). In addition, the comprehensive Law no. 154/2016 called *Collegato Agricolo* introduced reforms and innovations in a number of regulatory areas pertaining to agricultural production: Establishment of the Agricultural Land Bank (Art. 16); Reorganisation and simplification of the regulations on agriculture, forestry and forest value chain (Legislative Decree no. 34/2018); Reform of the rules concerning the cultivation, harvesting and first processing of medicinal plants (Legislative Decree n. 75/2018); Measures to support generation renewal (Art. 1, paragraphs 119 e 120 Law n. 205/2017); Provisions for harmonising and streamlining the regulations on organic agricultural and agri-food production controls (Legislative Decree n. 20/2018); Reform of the animal reproduction law (Legislative Decree no. 52/2018, n. 52); Reorganisation of the Agency for disbursements in agriculture (AGEA) and the reorganisation of the system of controls in the agri-food sector (Legislative Decree no. 74/2018); Reform of the rules on financial support for agricultural enterprises (Legislative Decree no. 32 of 26 March 2018). Account for such legislative novelties has been given by Irene Canfora and Alessandra Di Lauro in their CEDR 2019 Conference Reports.

crises spurred by the Covid-19 pandemic before, and the Ukraine war after, and for implementing major EU investments programs and policy reforms, such as the Next Generation EU, the Common Agricultural Policy, the Directive against unfair practices in the food chain, the regulations on animal and plant health law. The National Recovery and Resilience Plan (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, PNRR), released in accordance with Regulation (EU) no. 241/2021, has been presented as the comprehensive Italian response to the EU Green New Deal on the one hand, and the Next Generation EU, on the other³. PNRR interventions in the field of agriculture pertain mainly to Measure 2 «Green Revolution and ecological transition». It involves actions aimed at realising investments in infrastructures for renewable energies (Agrisolar parks, Agrovoltaic and biomethane development); developing the logistics and digitalization of the agri-food supply chain; financing innovation and mechanization for promoting precision agriculture; modernising the irrigation system; and encouraging territorial development through the Green Communities⁴.

The Complementary Fund of the PNRR integrates the investment program with resources aimed at simultaneously supporting the achievement of sustainability objectives and consolidating the agri-food supply chain. Supply chain and District Contracts (for the agri-food, fishing and aquaculture, forestry, floriculture and nursery sectors) are in fact recipients of relevant sums and their support works in synergy with the CAP 2023-27 objectives. The Complementary Funds include investment measures aimed at targeting social development; the first consists of the resources allocated for supporting the fight against illegal settlements and exploitation of agricultural labourers, the other is the Strategy for the

³ See also: Camera dei Deputati XIII Commissione Permanente (Agricoltura), Documento Finale, a norma dell'articolo 127 del Regolamento, su: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – «Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente » (COM(2020)381 final) (Doc. XVIII N. 26, 24 febbraio 2021).

⁴ M2C1.2 developing a sustainable agri-food chain: Investment 2.1: Logistics development for the agri-food, fishing and aquaculture, forestry, floriculture and nursery sectors; Investment 2.2: Agricultural park; Investment 2.3: Innovation and mechanization in the agricultural and food sector; Investment 3.2: Green communities. M2C2.1 Increase the share of energy produced from renewable energy sources; Investment 1.1: Agro-voltaic development; Investment 1.4: Biomethane development. M2C4: Protection of the territory and water resources: Investment 4.3: Investments in the resilience of the irrigation agrosystem for better management of water resources. M5C2.2 Urban regeneration and social housing: Investment 2.2.a: Integrated Urban Plans - Overcoming illegal settlements to combat the exploitation of agricultural workers.

development of internal areas, which complements CAP rural development actions⁵.

It is possible to observe how the PNRR interprets the Green Deal and the Farm to Fork Strategy contents mainly from the perspective of technological advancements and infrastructure amelioration. These chosen priorities are surely suggested by the specific nature of the program (both in terms of structure, timing and competence) that forced to select only measures able to deliver a short-term outcome; it is nevertheless surprising how scant attention was dedicated to some of the key sustainability challenges for the agriculture sector, namely biodiversity loss and soil consumption. While the first theme is only tackled with reference to urban areas, the second is overlooked entirely⁶. Commentators pointed out how this silence could be read in consideration of the need not to overlap with CAP's strategic objectives⁷, however, better coordination would have undoubtedly been preferable.

With regard to the legal framework underpinning the PNRR, it has been remarked that the Plan does not envisage a farming entrepreneurial model. Rather, it focuses the attention on the agri-food chain to include transport and stoking logistics, exports, loss and waste reduction as well as tracking. The PNRR, in addition, adopts a centralised approach, partially overlooking the constitutional model which attributes to Regions the legislative competence on a number of matters, including agriculture. Reading the PNRR in the light of rural law principles, Masini emphasises the relevance of the «biological cycle» in the adoption of an implicit definition of agriculture⁸.

2.1. The Integrated National Plan for Energy and Climate, released on 21 January 2020, implements the innovations contained in the Climate Law Decree no. 111/2019, as well as the investments plan in response to the Green New Deal. The synergies between this Plan and the PNRR allowed for a number of interventions and investments in the field of energy and

⁵ Law Decree no. 59/2021, transposed by Law no. 101/2021.

⁶ I. FALCONI, *La transizione ecologica e lo sviluppo sostenibile del suolo. Il PNRR sarà in grado di arrestare il degrado e l'impermeabilizzazione del suolo?* in *PianetaPSR* no. 105 settembre 2021, <http://www.pianetapsr.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/2606>.

⁷ F. COLI e A. MANZONI, *Green revolution e agri-food: la strategia del PNRR tra esigenze europee e nazionali*, in *Pandora rivista*, 2/2021, pp. 204-215.

⁸ An example of that is the action for livestock effluents degradation and reuse for energy production and fertilization. S. MASINI, *Continuità e trasformazione della Nozione di agricoltura nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, I, pp. 371-394.

agriculture. The two main actions pertain to the financial support for the construction of «Agrisolar Parks» and incentives for agri-voltaic plants. After the first measure, agricultural entrepreneurs in individual or corporate form, agri-industrial enterprises, agricultural cooperatives and consortia can be beneficiaries of investments for implanting photovoltaic panels on the rooftops of agricultural settlements⁹. The scheme has the dual scope of increasing the sustainability of agri-industrial activities by reducing carbon emissions, as well as modernising industrial structures, without contributing to soil consumption. The second measure concerns the introduction of an exception to the general prohibition to finance with state incentives the establishment of photovoltaic solar systems occupying agricultural areas¹⁰. Accordingly, the prohibition does not apply to *agri-voltaic systems* that adopt innovative integrative solutions with modules elevated from the ground, that do not compromise the continuity of agricultural and pastoral activities and include monitoring systems¹¹. The political choice of giving prominence to such a solution to the challenge of being «fit for '55» has raised concerns on a number of levels. Firstly, the policy contradicts the relatively recent choice of safeguarding agricultural land from the risks of soil consumption driven by renewable energy promotion. Secondly, the new opportunity might determine a sharp rise in already high land prices, therefore hindering land access for new farmers. Thirdly, the absence of a ceiling for land acquisition for such a purpose might attract multinational corporations at the expense of local players¹². Two mechanisms are envisaged to safeguard the sustainability of the outcome or at least the prevention of harmful effects. The first is the possibility granted, in 2010, to Regions to identify areas not fit for the establishment of photo- or agri-voltaic plants, which however now

⁹ Ministerial decree of 25 March 2022, no. 140119 and Ministerial Decree of 15 July 2022, n. 315434. Investments are also undergoing according to the PNRR for the development of agri-voltaic and biomethane plants (M2C2-I.1.1-44, 45; M2C2-I.1.4-3, 4, 5).

¹⁰ Established with Art. 65, Law Decree no. 1/24 January 2012, transposed with changes by Law no. 27/2012. In addition, Decree Law no. 34/2023, Art. 6, provides, only for the tax period in progress, for a derogation from the regulations on taxable income related to the production of energy beyond the thresholds of 2,400,000 kWh per year for agroforestry renewable sources, and 260,000 kWh per year for photovoltaic sources.

¹¹ Art. 31, comma 5, Law Decree no. 77/2021.

¹² Art. 31, par. 5, Legislative Decree no. 77/2021. G. STRAMBI, *Riflessioni sull'uso del terreno agricolo per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili: il caso dell'agrovoltaico*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, I, pp. 395-422; E. SARTORE, *Agrovoltaico e transizione energetica: una soluzione concreta per uno sviluppo sostenibile?* in *Dir. dell'agricoltura*, 2/2022, pp. 261-275.

is complemented by the obligation to identify areas that are apt for the installation of agri-voltaic plants (the non-compliance of which allows the State to take over)¹³. The second is the reference to the need to put in place a monitoring system for measuring the effects of the project on natural resources. In order to encourage the respect of such principles, guidelines have been released by a working group coordinated by the (then) Ministry of Ecological Transition¹⁴. Scepticism remains on the efficacy of such a safeguard mechanism; among other reasons, because it does not consider the social impact of the investment in the territory, mainly in terms of land concentration and speculation.

3. Legal interventions concerning sustainable management of natural resources pertain to several targeted measures in the fields of pesticide reduction¹⁵, wild fauna¹⁶ and water¹⁷ management, as well as actions in the forestry sector. For what concerns the latter, following up on the Single Text on Forests and Forestry value chain¹⁸ and considering the EU Forestry Strategy 2030¹⁹, a number of acts were adopted regarding the establishment of regional registers of forestry companies and the national

¹³ *Linee Guida ministeriali per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili* (10 September 2010); Art. 5, comma 1^o, lett. a, no. 1, Law no. 53/2021.

¹⁴ CREA, GSE, ENEA, RSE, *Linee Guida in materia di Impianti Agrivoltaici*, June 2022.

¹⁵ The executing Regulation (EU) no. 2324/2017, on the extension of the authorization of glyphosate, spurred a lively institutional debate in Italy. Four parliamentary motions were accepted by the Government on 21 July 2020: two concerning the suspension of its use, and the others for an overall assessment of the scientific evidence on the effects of glyphosate and for a more responsible use of pesticides in agriculture. Moreover, some Regions (Calabria – Delibera di Giunta n. 461/2016 – and Tuscany – Decreto dirigenziale 2085 del 12 febbraio 2021) have banned the use of the substance. Tuscany, in particular, included the ban in the regulations for integrated production, which is binding for those who want to benefit from rural development plans.

¹⁶ The growing presence of wild fauna represents an increasing challenge for farmers. Budget Law 2023 (Art. 1, commi 447-449, Law no. 197/2022) has reformed the general Wild Animal Law no. 157 of 1992 in order to grant Regions greater flexibility in the management of the game season, to allow hunting activities also beyond allowed areas and seasons, as well as prepare a Plan for the numeric control of wild animals (Art 19). The reform also establishes the creation of an Extraordinary plan for the management and containment of wild fauna (Art 19-ter).

¹⁷ To correct the highly inefficient irrigation system (see: F. SPAGNUOLO, *How Italy deals with the impact of climate change on its water resources*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, pp. 790-800), the PNRR has introduced an ad hoc scheme (4.3 Investments in the resilience of the irrigation system for better management of water resources). This scheme finances projects aimed at ameliorating the irrigation network with new infrastructure and digital technologies, while another scheme tackles the problem of water spilling (M2C4-IV.4.2-30, 31, 32).

¹⁸ Legislative Decree no. 34/2018.

¹⁹ COM (2021) 572 final.

minimum criteria for the professional training of forestry operators (decree of 29 April 2020), as well as the national register of operators who market wood and wood products (ministerial decree of 9 February 2021). The National Forestry Strategy²⁰ was adopted, and several funds have been dedicated to implement it²¹. In order to follow up on some of the innovations brought about by the new Single Test, a new participatory tool for forest management was introduced: the Forest agreement (*infra*).

3.2. Delving into other aspects pertaining to the sustainable management of natural resources for agriculture production, the above-called EU law reforms triggered the revision of the legal framework concerning propagating materials. With Law no. 117/2019, the Parliament delegated the government to consolidate and update the multiplicity of legal sources, to incorporate the new EU regulation on protective measures against plant pests (Regulation (UE) no. 2031/2016) and to the new regulation of official controls in the agri-food chain (Regulation (UE) no. 625/2017). In addition, the Parliament mandated the government to simplify the norms and procedures applicable to fruit and vegetable propagating materials and seeds, to foster coherence within the subject, to single out the competent authorities and, lastly, to adopt a national emergency plan and a national plan for plant pests monitoring. Therefore, Regulation (EU) no. 625/2017 and Regulation (EU) no. 2031/2016 were implemented by Legislative Decrees no. 19, no. 27, and no. 32 of 2 February 2021. The first establishes the system and institutional framework for the protection of plants from harmful organisms²², the second uniformes the national system of official controls to the new EU regulatory framework²³, while the third disciplines methods for

²⁰ Decree no. 677064 of 24 December 2021.

²¹ It is worth recalling the constitution of the Funds for Forest Management (Law no. 234/2021, Art. 1, comma 530), for reforestation (Art. 4-*bis*, Law Decree no. 111/2019, transposed with changes by Law no. 141/2019) and for the development of mountain areas (Law no. 234/2021, Art. 1, commas 593-596). The competent Ministry also set criteria for the recognition of the state of abandonment of pre-existing agro-pastoral activities for certain areas (Ministerial Decree of 12 August 2021) and the Guidelines for the identification of old woods (Ministerial Decree of 12 August 2021; Ministerial Decree, no. 193945 of 5 April 2023 - Istituzione della Rete nazionale dei boschi vetusti).

²² Legislative Decree 2 February 2021, no. 19, Rules for the protection of plants from harmful organisms in implementation of Art. 11 of the Law no. 117/2019, for the adaptation of national legislation to the provisions of Regulation (EU) no. 2031/2016 and Regulation (EU) no. 625/2017.

²³ Legislative Decree 2 February 2021, n. 27 Provisions for the adaptation of national legislation to the provisions of Regulation (EU) 2017/625 pursuant to Art. 12, letters *a*), *b*), *c*), *d*) and *e*) of the Law of 4 October 2019, n. 117.

the financing of official controls²⁴. On the other hand, the new framework for seeds and other propagating materials is composed by Legislative Decree no. 18/2021 for the production and commercialization of reproduction material of fruit and vegetable plants, Legislative Decree no. 20/2021 for the production and commercialization of seeds, and Legislative Decree no. 16/2021 for vine propagating material²⁵. The framework includes the regulation of conservation varieties in the application of European Directives, while the novelties brought by the new EU Regulation on organic agriculture on organic seed and organic heterogeneous material have been transposed into national legislation thanks to the new law on organic agriculture (*see below*).

Under the impulse given by EUCJ Case C-528/16 *Confédération paysanne et al.*, a landmark – although not universally appreciated – change occurred on the occasion of emergency action against exceptional draughts. In the seeds sector, an exception was introduced to the authorization procedure for the deliberate release into the environment of organisms produced with genome editing techniques through site-directed mutagenesis or cisgenesis; in case such varieties are used for experimental and scientific purposes, their deployment should no longer follow the provisions of Art. 8, par. 2, lett. c), and 6, of the Legislative Decree of 8 July 2003, n. 224 (the law implementing Directive 2001/18/EC on GMOs)²⁶.

3.3. The implementation of Regulation (EU) no. 848/2018 on organic agriculture intersected – in the Italian context – a relevant process of reorganization of the sector in view to achieve the 25% organic production goal by 2027²⁷. Indeed, the Italian legislator, who had recently reformed the legal framework on official controls on organic agricultural and agri-food

²⁴ Legislative Decree 2 February 2021, n. 32 Provisions for the adaptation of national legislation to the provisions of regulation (EU) 2017/625 pursuant to Art. 12, par. 3, lett. g) of the Law of 4 October 2019, n. 117.

²⁵ Law 4 October 2019, n. 117 Delegation to the Government for the transposition of European directives and the implementation of other acts of the European Union - European Delegation Law 2018, art 11; Legislative Decree no. 18/2021 Rules for the production and marketing of propagation materials for fruit and vegetable plants; Legislative Decree no. 20/2021 Rules for the production for marketing and marketing of seed products; Legislative Decree no. 16/2021 Rules for the production and marketing of vine propagation materials.

²⁶ Law 13 June 2023, n. 68 Conversion into law, with amendments, of the legislative decree of 14 April 2023, n. 39, containing urgent provisions to combat water scarcity and for the strengthening and adaptation of water infrastructure.

²⁷ See, in this subject, V. RUBINO, *Primum vivere? Le produzioni biologiche fra nuova PAC, esigenze di sostenibilità e sicurezza alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, 1, pp. 346-372.

production, intervened with an implementing Ministerial Decree²⁸, as well as a Unified Text on policy coordination and implementation concerning organic production and supply chain (Law no. 23/2022). The latter regulates 1) the system of national and local authorities and competent bodies; 2) the organic districts and the organization of production and the market, including the aggregation between producers and other players in the supply chain; 3) actions for the protection, promotion and development of agricultural, agri-food and aquaculture production using organic methods, including administrative simplification, and the financial means to support research and initiatives for the development of organic production, the creation of information and institutional communication campaigns, as well as the promotion of the use of products obtained with the organic method by public bodies and institutions; 4) the use of a national brand that distinguishes products obtained with the organic method, made with raw materials grown or raised in Italy (Art. 1). Among the main innovations, Law no. 23/2022 mandates the Ministry to adopt a National Action Plan for Organic Agriculture (Art. 7), a National Plan for Organic Seed (Art. 8), and it establishes a Fund for the development of organic agriculture (Art. 9) with a 30% minimum dedicated to research and development (Art. 11). It establishes a Technical Committee (Tavolo Tecnico) for the organic production (Art. 5) and a Committee for Organic Value Chain (Tavolo di filiera) (Art. 16). The Law dedicates attention to consolidate the organic supply chain, by encouraging its spontaneous organization and structuring through the promotion of the active role of both private actors as well as public institutions. To this end, it supports the adoption of several instruments, such as Network Contract, Supply Chain and District Contracts, Framework Contracts (see *infra*), and Interprofessional Organizations (Art. 14). The Law, in addition, operates a connection between organic propagating material and seed law, which has recently been reformed, as summarised above. Firstly, organic heterogeneous reproductive material, even if not registered, can be marketed after notification to the control bodies and according to the methods referred to in Art. 13, par. 2, of Regulation (EU) no. 848/2018. The same provisions apply also to non-heterogeneous organic plant reproductive material. Secondly, farmers producing varieties registered in the National Register of Conservation Varieties have the right to sell them

²⁸ Ministerial Decree of 20 May 2022, no. 229771, contains other provisions for the implementation of EU Regulation 2018/848.

directly and locally, in places where these varieties have developed their characteristic properties. Farmers also have the right to exchange seeds within the National Biodiversity Network of agricultural and food interest, pursuant to Law no. 194/2015, Art. 4. It is reaffirmed that the production of organic seeds must comply with Legislative Decree 2 February 2021, no. 20 (containing rules for the production for the purpose of marketing and the marketing of seed products), as well as legislation on phytosanitary matters. Thirdly, farmers producing varieties included in the National Registry of Biodiversity of Agricultural and Food Interest have the right to sell directly to other local farmers, in limited quantities, the same organic seeds or propagation materials, as well as the right to free exchange, within the National Network, of a modest quantity of reproduction and multiplication material²⁹. Finally, it is reaffirmed that farmers have the other rights spelt out in articles 5, 6 and 9 of the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture, adopted by the thirty-first meeting of the FAO Conference in Rome on November 3, 2001, without prejudice to the provisions of current legislation on seed and phytosanitary matters.

4. The legislator has, over time, introduced a number of contractual schemes in order to foster cooperation among businesses of the agri-food chain, as well as to support collective investments. Those instruments have been strengthened over time and acquired a renewed interest in the wake of the PNRR as well as for the implementation of other relevant policies, such as the reform of the forestry sector, the organic agriculture regulatory framework, and the CAP. Indeed, the PNRR Complementary Fund³⁰ dedicates 1,2 billion to Supply Chain Contracts and District Contracts for the agri-food sector (including agriculture, fisheries, forestry, floriculture and plant nursery), and 25% of the budget is dedicated to organic agriculture. The intention to renew the State Aid regime regarding Supply Chain Contracts and District Contracts from 2021 to 2027 has been notified to the Commission, which confirmed the compatibility of the aid with the internal market, following Art. 107 par. 3 lett. *c* of the TFUE³¹. The scheme

²⁹ A «modest quantity» is defined in attachment 1 to the decree of the Minister of Agricultural, Food and Forestry Policies no. 10400 of 24 October 2018.

³⁰ Instituted by Law Decree 6 May 2021 no. 59, converted in Law no. 101/2021.

³¹ See R. NATALI, *Le nuove frontiere della contrattazione di filiera e di distretto alla luce del PNRR*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, pp. 92-106.

has been implemented by the Ministerial Decree of 22 December 2021³². Accordingly, capital grants and subsidized loans are allocated to agri-food enterprises for the conduct of activities in the sector of transformation and marketing of agricultural products, in the participation of producers in quality schemes, in the promotion of agricultural products and in agricultural research and development. In order to obtain the funding, such contracts have to be preceded by the conclusion of a Supply chain or District agreement, setting the objectives, the scope and the action of the investment.

Supply Chain Contracts and District Contracts find their discipline in Art. 66 of Law no. 289/2002. Accordingly, the Ministry of Agriculture can promote Supply chain contracts – which should be of national relevance – and District contracts – with local relevance – with the aim of realizing inter-professional investments, in line with the EU guidelines on state aid in agriculture. Supply Chain Contracts and District Contracts have to favour processes of reorganization of the relations between the different subjects of the supply chains operating in the district, in order to promote collaboration and integration between the subjects of the supply chain, stimulate the creation of better market relationships and primarily guarantee positive effects on the agricultural production³³. In 2017, the legislator extended the discipline of District Contracts to a number of initiatives grouped under the name of Food Districts (Distretti del Cibo)³⁴. Food districts are endorsed in order to promote a set of public goals, such as territorial development, cohesion and social inclusion, to favour the integration of activities characterized by territorial proximity, guarantee food security, decrease the environmental impact of production, reduce food waste and safeguarding the territory and the landscape (Art. 13).

The already mentioned Law no. 23/2022 regulated the so-called Biodistricts³⁵. Biodistricts, in addition to those already mentioned among the food districts³⁶, can take the form of local productive systems of strong

³² Definition of the criteria, methods and procedures for the implementation of the supply chain contracts envisaged by the complementary fund to the PNRR.

³³ Ministerial Decree n. 1192 of the 8 January 2016.

³⁴ Law n. 205/2017, art. 1, comma 499, modifying Art. 13 of Law no. 228/2001; implemented by Ministerial Decree no. 7775 of 22 July 2019.

³⁵ Implemented by Ministerial Decree 28 December 2022 “Determinazione dei requisiti e delle condizioni per la costituzione dei distretti biologici”.

³⁶ «b) Biodistricts and biological districts, intended as territories for which organic farmers, processors, associations of consumers or local authorities have stipulated and signed protocols for the diffusion of the biological method of cultivation, or the diffusion

agricultural calling that are characterized by the incidence of organic production and value chain (Art. 1). Biodistricts are also characterized by a degree of integration of the biological production with other economic activities as well as the presence of landscapes and natural protected areas. Within the biodistrict territory, the use of phytosanitary products should be limited (Art. 2). Public institutions can be part of the initiative, provided that they have undertaken policies for the protection of the environment, soil and biodiversity and promote organic agriculture, as well as research institutes that have a focus on the topic (Art. 3). Biodistrict must be aimed at the realisation of a number of activities directed toward the promotion of organic agriculture and value chain, in an integrated territorial development (Art. 5). In order to be able to be a recipient of public financing, biological districts, which have obtained the legal recognition by the pertinent Region, have to constitute a Directive Council, approve a Statute and a Regulation (Art. 7).

Network contracts (*Contratti di rete*) represent another valuable tool for strengthening the position of farmers and other actors in the agri-food value chain. Their regulation was first introduced in 2009 to help the collaboration between enterprises³⁷. The aim is to allow enterprises to jointly conduct one or more activities in order to foster their innovation or competitiveness³⁸. A particular typology of Network Contract has been introduced by the Reform to the Forestry sector: the so-called Forest agreements, introduced by Legislative Decree no. 77/2021, are designed as contracts for fostering forest management, ecosystem services production, forest-products value chain development and rural development. In the agreement, at least half of the participating subjects must be tenure rights holders (ownership, or other tenure rights) of forest land, and they can be either public or private entities. Differently from the Network Contracts, contract parties do not necessarily have to be entrepreneurs³⁹.

of the biological method of cultivation, for its divulging as well as for the support and the valorisation of the sustainable management also of activities other than agriculture. In regions that have adopted specific legislation on the matter of biodistricts or biological districts the definitions apply established by the same legislation». Art. 13, comma 2, Legislative Decree no. 228/2001.

³⁷ Law Decree no. 5/2009, converted in Law no. 33/2009, Art. 4-ter.

³⁸ See L. RUSSO, *I contratti di rete in agricoltura*, in *Riv. dir. civ.*, 1/2015, pp. 181-208.

³⁹ Art. 3, comma 4-*quinquies*, of Law Decree no. 5/2009 converted with changes by Law no. 33/2009, modified by Art. 35-*bis*, Legislative Decree no. 77/2021. See also M. MALTONI, G. LOCATELLI, A. BRUNORI, A. NICOLETTI, R. ROMANO, R. RIVIECCIO, D. GIORDANO, *Gli accordi di foresta, Una nuova opportunità per il settore forestale nazionale, Rete rurale Nazionale, Report di approfondimento*, ISBN 9788833851983.

Two other instruments complete the picture of collective bottom-up management arrangements that found renewed relevance in the recent National Strategic Plan of the CAP and in the PNRR. The first is the River Contract: according to Environmental Single Text, River Contracts contribute to the definition and implementation of district planning tools, as voluntary strategic planning tools that pursue the protection, management and risk prevention of water resources and enhancement of the river ecosystems, and contribute to the local development of these areas⁴⁰. The second is Green Communities. Among the investment schemes pertaining to the Renewable Energy program, the Green Communities program dedicates resources to implement integrated sustainable development programmes designed in a bottom-up way by local communities⁴¹. Green Communities were first introduced by Art. 59 of Law no. 221/2015 and are now deployed as an institutional framework to channel investment projects in the PNRR. Such support schemes play a key role in the new CAP, too, and the synergies are evident in the CAP National Strategic Plan, with regard to the strengthening of the position of farmers in the value chain (Strategic Objective 3). Such solutions spur certain interest as they represent innovative legal tools to foster participatory development in the management of natural resources in the agri-food chain and to realise the horizontal subsidiarity welcomed by the Italian Constitution (Art. 118). Their efficacy, however, is to be monitored under three viewpoints. Firstly, with regard to the actual reach in terms of inclusion of subjects and territories that actually need such support. Secondly, in consideration of the ability to last and leave a long-term impact in the relevant area. Lastly, in the capacity to convey the intended sustainable development objectives.

5. Measures aimed at invigorating local food systems have, in the last years, multiplied. Direct sales and short food chains are, in fact, recognised in the past and especially current CAP trajectories, as well as the Farm to Fork Strategy, and are envisioned among the instruments aimed towards the strengthening of the position of farmers in the agri-food chain. Direct sales by farmers are regulated by Art. 4 of Legislative Decree no. 228/2001,

⁴⁰ TU Ambiente Art. 68-*bis* (introduced by Art. 59 Law 28 December 2015, n. 221, c.d. “collegato ambientale” alla legge di stabilità 2016)

⁴¹ Art. 72 of Legislative Decree no. 221/2015 requires the formulation of a «National strategy for green communities» which can involve, among others actions, integrated and certified management of the agro-forestry resources and water resources, production of energy from local renewable sources, development of sustainable tourism, etc.

which was modified over time in order to expand the potential for diversification⁴². In Italy, farmers can consequently sell their products, as well as agricultural and food products purchased directly from other farmers, in all the national territory, both by fix and moving stands; they can sell through e-commerce channels as well as serve food preparations on food trucks. Despite the promotion of short food chains is not a new rural policy objective, farmers still face relevant challenges in deploying the potential of local food systems. In an attempt to facilitate and promote local food sales and small-scale agriculture, two laws have been adopted by the Parliament in 2022. The first (Law no. 30/2022) introduces a new framework for «small local productions». It introduces a definition of the term as well as a set of underpinning principles: safety; localization (only local sale and directly produced by the farmer), limitation (only a limited quantity), and specificity (only a selection of products). The law sets for the creation of a dedicated promotion and labelling system. The second (Law no. 61/2022) introduced the definitions of «short food chain» and «km 0» as well as measures to facilitate the direct sale of agricultural products by farmers. In particular, it encourages the allocation of dedicated spaces for such products in municipal markets and supermarkets, promotes a facilitating role of local administration to connect producers with the restoration sector, and opens the possibility of creating dedicated logos. Such initiatives – the first especially – raise criticisms, as they appear manifestly uncoordinated, redundant with regard to the pre-existing legal framework, of little impact for producers and possibly confusing for consumers, who are exposed to a proliferation of logos and labels. The only potentially effective measure appears to be contained in Art. 7 of Law no. 61/2022, which regards the introduction, by Regions and Autonomous Provinces, of a dedicated discipline for the simplification of the structural requirements of the premises intended for the processing, production and sale of the products⁴³. In fact, the uncertainty or the burden due to

⁴² Including, among others Budget Law no. 145/2018 and Law no. 205/2017.

⁴³ Regional Law Toscana 21 March 2018, no. 12 (“Disposizioni per la lavorazione, la trasformazione e il confezionamento dei prodotti agricoli di esclusiva provenienza aziendale”) and its implementing regulation (Decreto del Presidente della Giunta regionale Toscana 24 July 2019, no. 46/R) are one example of a proactive regulatory approach that endows operators with clear and detailed guidelines on hygiene requirements tailored on the needs of small-scale producers and direct sales. Regional Law Campania 4 December 2019, no. 24, and Regional Law Piemonte 22 January 2019, no. 1 followed the same approach.

administrative and procedural requirements often discourages farmers from walking that path.

5.1. One of the main novelties in rural law (more specifically, agricultural markets law) was the transposition of Directive (EU) no. 633/2019 into national law, which occurred thanks to the adoption of Legislative Decree no. 198/2021. Before reporting the key characteristics of the act as well as the aspects that depart from the standards set by the Directive, it is worth recalling the main features of the regulatory framework prior to the reform. The core discipline governing the commercialization of agricultural products was found, until 2021, in Art. 62 of Law Decree no. 1/2012 (transposed by Law no. 27/2012). The Article established the «Regulation of commercial relations on the sale of agricultural and agri-food products» by setting the essential elements of the contract concerning the sale of agricultural products: written form, duration, quantity and characteristics of the product sold, price, delivery methods and method of payment. The provision listed a number of forbidden commercial practices⁴⁴ and set a maximum term for payments (thirty days for perishable goods, and sixty for unperishable products). The Competition and Market Authority (AGCM) was endowed with control powers and could proceed to the verification of the norm violation either *ex officio* or upon reporting of the Central Inspectorate for the protection of Quality and the repression of Fraud of agri-food Products of the Ministry of Agricultural, Food and Forestry Policies (ICQRF). The discipline was complemented by other provisions. Firstly, Law Decree no. 51/2015, Art. 2, II comma 2°, (transposed by Law no. 91/2015) on the sale of raw milk, set a minimum duration of twelve months as well as criteria for establishing the average production costs. Secondly, Law Decree no. 27/2019, Art. 10-*quater* (transposed by Law no. 44/2019), established that all contracts regulating the sale of agricultural products, either concluded or executed in the national territory, shall have a minimum duration of twelve months, with the exception of seasonal contracts. The Law established that the Institute

⁴⁴ Imposing unjustifiably burdensome, non-contractual and retroactive conditions; applying objectively different conditions for equivalent services; subordinating the conclusion, the execution of the contracts and the continuity and regularity of the same commercial relations to the execution of services which have no connection with the object of the contract; requiring undue unilateral services; adopting any further unfair commercial conduct (assessed with regard to the commercial relationships and the context) (Art. 62, comma 2°).

for Agri-food Markets Services (ISMEA) release, on a monthly basis, the average production costs calculated through a methodology approved by the Ministry of Agriculture. The setting of a price significantly below the average cost constitutes an unfair commercial practice that triggers the application of an administrative fine corresponding to 10% of the buyer's sales. The AGCM was endowed with control powers. Finally, Law Decree no. 18/2020, Art. 78, *commas 2-bis, 2-ter, 2-quater*, (transposed by Law no. 27/2020) declares that practices aimed at the subordination of the purchase of agri-food, fishing and aquaculture products to non-mandatory certifications referring to Covid-19 unless previously inserted in the supply agreements. The ICQRF is appointed as the competent authority.

The Italian legislator set up the adoption of the Directive with European Delegation Law no. 53/2021, Art. 7, comma 2. The main departure from the standards presented in the Directive concerns the application of the provisions to all operators, regardless of their revenue (Art. 1 comma 2). This choice was supported by the specific nature of the Italian supply chain, which is highly fragmented. Indeed, a threshold set on a revenue basis would have impaired the efficacy of the reform. Furthermore, the pre-existing discipline (Art. 62 of Law Decree no. 1/2012) was already extending the application of the norm to all operators. The Italian legislator has chosen to adopt more stringent criteria with regard to the transposition of Art. 9 of the Directive. Indeed, Art. 5 of Legislative Decree no. 198/2021 identifies further commercial practices prohibited at the national level, in order to maintain the pre-existing protection level, and add new hypotheses. Specifically, it forbids double discount electronic tenders and auctions, the imposition of selling agri-food products at prices clearly below production costs and other excessively burdensome contractual conditions for the seller, and finally the omission of any of the conditions required by Art. 168, paragraph 4 of the Regulation (EU) no. 1308/2013. The article adds that the sale of a product with a price below 15% of the average product costs set by ISMEA constitutes an indication of an unfair practice. Art. 6 introduces two legal presumptions of the fairness of the agreement. The first is the case of agreements and contracts of the supply chain that have a duration of at least three years. The second regards contracts concluded in compliance with the provisions set by Framework Agreements or with the assistance of the nationally most representative professional organizations of both contractual parties, or with the National Council of Economy and Labour (Art. 6, comma 2°). In such cases, the advertising phrase «Product compliant with fair business practices in the agricultural and food supply chain» can be used

on the product (Art. 6, comma 3°). The second presumption provides that a transfer contract can be said in compliance with the principles of good faith, correctness and transparency when their negotiation and the subsequent execution respond to a set of criteria: compliance of the execution with the agreed content; correctness and transparency of the information provided in the pre-contractual phase; assumption by all parts of the supply chain of their own entrepreneurial risks; justifiability of the requests. This is particularly relevant because, through these criteria, the legislator provides an authentic interpretation of the content of the principles. Art. 7 provides that the sale below-cost (*sottocosto*) of fresh and perishable agricultural and food products is permitted only in the case of unsold products at risk of perishability or in the case of commercial operations scheduled and agreed with the supplier in written form. But it forbids, in any case, the imposition of contractual conditions that attribute on the supplier the economic consequences deriving – directly or indirectly – from the product deterioration or loss not deriving from the supplier's negligence. When, in violation of the prohibition, the price has been set below the production cost, it is substituted by law with the price resulting from the purchase invoices or, in the impossibility of the latter, with the price calculated on the basis of average costs of production by ISMEA. The competent authority designed to implement the provisions of the act is the ICQRF (Art. 8).

The relevance of this regulatory innovation considered, it is not surprising that a lively debate blossomed around Directive (EU) no. 633/2019 and its national transposition. The Directive is part of a broader institutional movement aimed at rebalancing the value distribution in the agri-food supply chain. The «price-setting taboo» considered, strategies to protect farmers' position in the value chain have taken the form of a reinforcement of the role and power of Producers Organizations and Interprofessional Organizations, on the one hand, and the Directive on unfair practices on the other. Nevertheless, it has been remarked how the «black list» proposed in the EU measure represents a minimum standard which does not necessarily impact the mechanisms of price-setting⁴⁵. It has also been remarked how the Directive levels the position of all suppliers, considering only their difference in revenue and the actual economic dependence⁴⁶. As

⁴⁵ I. CANFORA, *Rapporti tra imprese e ripartizione del valore nella filiera agroalimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2/2022, pp. 5-17.

⁴⁶ A. JANNARELLI, *La nuova disciplina delle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare: criticità e prospettive*, in *Riv. dir. alim.*, 2/2022, pp. 18-26.

a consequence, it does not grant a special place to farmers, whose dedicated contractual guarantee remains solely ascribed in Art. 168 of Regulation (EU) no. 1308/2013. It should be remembered, on that note, that Regulation (EU) no. 2393/2019 introduced the possibility of concluding agreements on the distribution of value among different operators of the supply chain. In addition, the economic analysis of the cost dynamics highlights an uncovered area: the rising production costs for farmers determined by the oligopolistic characteristics of the upstream segments of the supply chain⁴⁷. The Legislative Decree appears to have a broader scope than that of merely implementing the Directive. It aims at regulating, in general, the practices and the contractual agreements related to agri-food product transactions. For this reason, it absorbs the pre-existing discipline and encompasses some practices that are not necessarily harmful to the supplier but rather deploy a negative impact on the entire market. The additional restrictions to the contractual practices introduced by the Italian legislator, as well as the introduction of the estimated production cost formulated by ISMEA as a parameter for the fairness of the price, are therefore commendable, as they are perceived to tackle a widespread and deeply felt phenomenon which concretely affects the distribution of value in the supply chain⁴⁸. The other novelty that spurred scholarly debate was the appointment of the ICQRF as the competent authority for compliance surveillance and for addressing violations. As it has been highlighted, previous legislative interventions were not unanimous in the allocation of control powers. Besides the ICQRF, the AGCM – i.e. the general authority entrusted with the task of enforcing competition law – was involved in the control of some commercial practices in the agri-food sector. Despite some doubts connected with the fact that the ICQRF lacked the specific legal expertise in the matter⁴⁹, the legislator's choice has been applauded by some commentators as an attempt to concentrate all the tasks pertaining to the agri-food chain in an authority that has already expertise in the field. It is, in other words, a recognition of the specificities of the application of competition rules in the agri-food sector, and of the need to develop a system which is sensible to the dynamics that characterise it⁵⁰.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ I. CANFORA, *Rapporti tra imprese e ripartizione del valore nella filiera agroalimentare*, cit., pp. 5-17.

⁴⁹ A. JANNARELLI, *La nuova disciplina delle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare: criticità e prospettive*, cit.

⁵⁰ I. CANFORA, *Rapporti tra imprese e ripartizione del valore nella filiera agroalimentare*, cit.

5.2. If the regulation of contractual practices in the agri-food supply chain is one side of the coin for reaching an equitable value distribution and a decent life for agricultural producers and the rural population (Art. 39 TFEU), the safeguards for decent working conditions of rural labourers is the other. The National Plan for the fight against undeclared work, initially set up for a three-year period (2020-2022) and then extended until 3 September 2025 clearly evidences how, in practice, there is a strong causality between unfair commercial practices and illegal labour exploitation⁵¹. The high irregularity rate in agricultural employment (24.1% in 2019, +3.4 since 2010) is a clearly hindering factor for the sustainability of the agricultural sector⁵². In reaction to that, Italy had a proactive approach and promptly implemented the Social Conditionality established by Regulation (EU) no. 2115/2021, Art. 14⁵³. Ministerial Decree of 28 December 2022, which is applicable from 1 January 2023, established the mechanism for data exchange between the competent authorities endowed with control and sanction powers related to the EU directives envisioned by the social conditionality (National Labour Inspectorate, National body of firefighters, Local Health Authorities) and the organisms for the CAP payment: The Agency for Disbursements in Agriculture (AGEA) and the National Agricultural Information System (SIAN) (Art. 3). The two subjects have to sign a convention for the implementation of the sanctioning system and the modalities for data exchange (Art. 4). Legislative Decree no. 42/2023 establishes the sanction system required by Regulation (EU) no. 2116/2021⁵⁴. Hence, the total sum of CAP payment is reduced by 1%, 3% or 5% according to the seriousness of the violation; by 10% if the same infraction persists for more than one calendar year or is repeated within three consecutive years; by 15% if the infraction is intentional. The reduction is eliminated, halved or reduced by a quarter if, after the notification by the authority, the farmer or the other beneficiary complies with the violated norm. In case of multiple infractions, only the

⁵¹ Adopted with a Ministerial Decree of 19 December 2022, no. 221.

⁵² Camera, Documentazioni e Ricerche, L'agenda globale per lo sviluppo sostenibile Settima edizione no. 44 1st June 2023.

⁵³ See on this: I. CANFORA - V. LECCESE, *Pratiche sleali, equilibrio del valore e legalità dei rapporti di lavoro nella filiera agroalimentare*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 173/2022, pp. 135-150.

⁵⁴ Implementation of Regulation (EU) no. 2116/2021 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Regulation (EU) no. 1306/2013, establishing the introduction of a sanction mechanism, in the form of a reduction in payments to beneficiaries of aid from the common agricultural policy.

higher reduction is applied (Art. 3). The CAP payments considered are those pursuant to of Articles 70, 71 and 72 of Regulation (EU) no. 2115/2021 (Art. 4)⁵⁵. Sanctions, however, do not apply in the case of non-compliance due to an error by the Paying Body, where the error could not have been reasonably identified by the beneficiary; if the reduction does not exceed 100 euros; and if the non-compliance with the conditions is due to force majeure or exceptional circumstances referred to in Art. 3 of Regulation (EU) no. 2116/2021 (Art. 1). The same Decree disciplines the reduction of payments for late submission of applications, for omitted or inaccurate statements, and the sanctions for violating cross-compliance rules, for violating eco-scheme commitments, for the violation of specific provisions on the subject of rural development.

5.3. Recent times witnessed multiple fiscal and social security interventions in support of farmers. Some measures are aimed at favouring the participation of young and women farmers, others were introduced to mitigate the adverse impacts of Covid-19 and the Ukraine war crises⁵⁶. Among the promotional measures we can list, firstly, the allocation of agricultural land to families with three or more children, one of whom was born in the years 2019, 2020 and 2021, or to enterprises set up by young farmers, provided a 30% share of land is allocated to the family⁵⁷. The same subjects could also benefit from a loan of up to 200,000 euros, without interest, for the acquisition of their first home near the allocated land.

⁵⁵ Basic income support for sustainability; supplementary redistributive income support for sustainability; complementary income support for young farmers; climate, environmental and animal welfare schemes; coupled income support measures; interventions based on surfaces and animals.

⁵⁶ Fiscal incentives pertained mainly to the following actions: IRPEF exemptions and concessions, concerning land and agricultural income declared by direct farmers (*coltivatori diretti*) and professional farmers (*Imprenditore Agricolo Professionale, IAP*); Tax credits, for balancing high fuel prices (Art. 18, D.L. no. 21/2022); Exemption or reduction of VAT payments, for live animals of bovine and swine species (Art. 1, comma 57, Law no. 234/2021), as well as for wood used for bread production (Art. 18-*bis*, D.L. no. 73/2021); Tax deductions for agricultural land and, reacting to the Covid-19 crisis, agritourism managers were exempted in 2020 from paying the IMU on their properties (Art. 177, Legislative Decree no. 34/2020 and Art. 9, Legislative Decree no. 137/2020); Removal of the registration tax for agricultural land with an economic value less than or equal to 5,000 euros, for direct farmers and professional agricultural entrepreneurs, registered in the related social security and welfare management (Art. 1, par. 41, Law no. 178/2020); Finally, young farmers – direct farmers or professional farmers (IAP) younger than 40 – were exempted from the payment of the general insurance for social security with reference to new registrations made during 2020, for a maximum period of 24 months (Art. 1, par. 503, Law no. 160/2019).

⁵⁷ Art. 1, paragraphs 654-656, Law no. 145/2018.

Secondly, women farmers and young people taking over the management of farms may benefit from zero-interest or subsidized loans for the development and consolidation of their farms⁵⁸. Thirdly, criteria for the right of pre-emption⁵⁹, and for the allocation of state-owned land were reformed to give preferential access to young farmers⁶⁰. The PNRR established the «Gender equality certification system» (M5, C1, Investment 1.3) with the aim to set a national gender equality certification system for encouraging companies to adopt policies aimed at removing the gender gap.

6. According to the new Common Agriculture Policy delivery model, Italy implemented the CAP regulations by developing a National Strategic Plan. The lengthy document (more than 4,000 pages) was negotiated by the «Partnership table» (Tavolo di partenariato per il Piano Strategico Nazionale), established with Ministerial Decree of 6 August 2021, no. 360272. In terms of procedural process, it has been remarked that Regions played little role in the design of the Plan, despite their legislative competence in the matter⁶¹. The distribution of resources to each line of direct payments followed the minimum percentages set by Regulation no. 2115/2021⁶². Italy chose not to introduce the payment for small farmers⁶³, and deployed five eco-schemes: *ECO-1 Improved animal welfare and fight against antimicrobial resistance* (the eco-scheme envisages two levels of commitment: level 1 translates in a commitment to reduce the use of drugs, level 2 requires adherence to the National Quality System for Animal Welfare with grazing. It amounts to 41.5% of the resources envisaged for the adoption of eco-schemes); *ECO-2 Grassing of tree crops* (17.8% of the resources); *ECO-3 Safeguarding olive trees of particular landscape value* (17.2%); *ECO-4 Extensive forage systems*, aimed at promoting the introduction of leguminous and forage crops in rotation, as well as renewal crops with a commitment to the management of residues from a carbon

⁵⁸ Art. 1, paragraphs 504-506, Law no. 160/2019; Article 43-*quater*, Legislative Decree no. 76/2020.

⁵⁹ Art. 14 of Law 26 May 1965, no. 590.

⁶⁰ Art. 6, paragraph 4-*bis* of the Legislative Decree 18 May 2001, no. 228.

⁶¹ S. MASINI, *I piani strategici in Italia: il ruolo del MIPAAF e delle regioni*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, pp. 259-273.

⁶² Basic Income Support for Sustainability 48%; Complementary Redistributive Income Support for Sustainability 10%; Schemes for climate, environment and animal welfare (Eco-schemes) 25%; Complementary income support for young farmers 2%; Coupled income support 15%.

⁶³ E. DE MEO - R. ROMA - A. DE BONI, *Il nuovo sistema dei pagamenti diretti nella riforma della PAC 2023-27*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, pp. 274-288.

sink perspective (18.6%); *Eco-5 Specific measures for pollinators* on both herbaceous and tree crops (5%). Italy allocated to risk management 3% of the national resources for direct payments to the National Mutuality Fund. Coupled payments constitute 15% of direct payments (218 million euros per year). The State and Regions chose to attribute relevant resources to the coupled payment in the zootechnic sector (dairy sector (42.4%); beef sector (51.6%), sheep and goat sector (6%)), as to compensate for the loss due to the internal convergence of the aid titles. The coupled payments for the other sectors are designed in a way to achieve greater organization: in the olive and citrus fruit sectors, coupled payments go to those joining quality schemes (PDO and PGI); processed tomatoes, sugar beets, sunflowers and rapeseed receive coupled support only if the farmers join integration contracts stipulated with processing industry. For rice, durum wheat and soybeans, the support aims at the progressive introduction of the use of certified seeds⁶⁴.

In the rural law academic community, some voices raised concerns about the inadequate consideration of the economic sustainability of farmers *vis à vis* the environmental efforts required from them, or about the need to balance environmental objectives with the renewed necessity to ensure the stability of food provisions⁶⁵. The opinion regarding the ambitiousness of the green architecture of the new CAP, however, is not uniform⁶⁶. In particular, it has been noted that, despite the new instruments, the new Italian implementation of the CAP is still oriented toward the economic sustainability and competitiveness of big farms at the expense of small realities. Notwithstanding their contribution to the multifunctionality of agriculture small farmers still play – according to some commentators – a marginal role in the CAP 2023-27⁶⁷. The Commission raised concerns

⁶⁴ For what concerns Rural Development, the resources are allocated as follows: Environment and climate (28,6%), Investments (26,8%) Risk management (18%), Natural or other specific territorial constraints (9,1%), Cooperation (8,2%), Settlement of young farmers and start-up of new rural businesses (4,7), Technical assistance (3,1%), Knowledge exchange (1,4%), Specific territorial disadvantages resulting from mandatory requirements (1,4%). Regions have chosen how to distribute resources to the rural development measures following their specific needs. www.reterurale.it/PSPexplorer/report.

⁶⁵ L. RUSSO, *Le "nuove" misure agroambientali della PAC 2023-27: quali novità?*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, pp. 142-165; N. LUCIFERO, *I regimi ecologici volontari e la loro attuazione a livello nazionale*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, pp. 289-320.

⁶⁶ See also M. ALABRESE - E. CRISTIANI, *Clima e impegni internazionali nell'attuazione della PAC*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, pp. 216-256.

⁶⁷ Indeed, despite small farms being an important reality in Italy, the implementation of CAP 2014-2020 had already shown limits with regard to the capacity to include them: small

both with regard to the eligibility criteria in the draft National Strategic Plan and for the scant attention given to small-scale farmers in the first pillar. Namely, the draft was devoting the bare minimum of 10% to the redistributive revenue support (81,70 euros), to the first 14 hectares, with the exclusion of farms with less than 0,50 hectares and more than 50). The draft did not include the digressive mechanism, nor the capping or the payment for small farmers. The Commission noted that the poor use of the new mechanisms joined with the relevant use of coupled payment would not deliver the required redistribution of direct payments. The final PSN does not change the percentage dedicated to the redistributive revenue support, nor introduce the capping or the payment for small farmers. Still, it affirms that the internal convergence (max value to the title in 2023 is 2000 euros, and in 2026 will be of 1400) will have the effect of benefitting farms with between 3 and 50 hectares. The document confirms the choice of not benefitting farms with less than 0,5 hectares in order to push for farm consolidation⁶⁸.

In compliance with the new governance, Italy established the National Management Authority for its CAP strategic plan⁶⁹. The authority shall ensure continuity in the implementation of the CAP in harmony with the National Recovery and Resilience Plan and strengthen the administrative structures in charge of managing the CAP Strategic Plan.

7. A mention on institutional reforms completes the picture of relevant changes in rural law in Italy. The first is the occurrence of a recent Constitutional reform, aimed to expressly introduce the protection of the environment, ecosystems and biodiversity both among the fundamental principles and as a criterium for limiting the freedom of economic activity (Constitutional Law no. 1/2022). Despite environmental protection was already implicitly part of the legal system, this reform calls for a deeper consideration of ecosystem integrity as such, besides its relevance for human health, and strengthens the constitutional basis for embedding

farmers were excluded by some rural development measures due to the fact that they did not reach some set eligibility criteria regarding the standard output of 15,000 euros (almost 64% of all farms, and more than 75% in the South of Italy). Furthermore, even for those who met the criteria, the actual access to the measures was hampered by the fact that they were competing, in terms of performance indicators, with medium and large farms.

⁶⁸ Piano Strategico della PAC 2023-2027, Documento di sintesi, p. 54.

⁶⁹ Following Art. 123, par. 1, Regulation (EU) no. 2115/2021. The Authority was established by Art. 54, paragraphs 1-4, Legislative Decree no. 13/2023.

private economic activities into a context of business environmental and social governance⁷⁰. Secondly, Legislative Decree no. 173/2022, Art. 3, changed the name of the Ministry of Agricultural, Food and Forestry Policies (MIPAAF) to the «Ministry of Agriculture, Food Sovereignty and Forests» (MASAF). It also attributed new functions to the Ministry: 1. protection of food sovereignty by guaranteeing the security of food stocks and supplies. 2. support for the agri-food, fishing and aquaculture supply chain; 3. coordination of marine fish resource management policies; 4. production of quality food, care and enhancement of rural areas and the environment.

As a conclusion, we could see, from the brief overview of the main innovations in rural law in the last three years, a trend toward the structuring of a comprehensive framework for the governance of food systems. The food chain has been a target of direct interventions both under the viewpoint of commercial practices and indirectly, in the promotion of cooperation between stakeholders. The contact between the two ends of the food chain is taken into consideration, as well, thanks to the efforts in encouraging farmers' direct sales. In terms of rural policies, efforts toward sounder sustainability in agriculture production are balanced with the need to compensate for economic viability, and technological advancements are promoted as the main enabling factors for sustainability. What seems lacking, from this survey, is scant attention to a legal framework on land and soil. The land market should be more carefully monitored and rules concerning land allocation, as well as policies indirectly impacting on that, should be reassessed. Soil consumption and depletion are major concerns both from the perspective of agriculture activity and climate change prevention and mitigation, and coordinated action is a much-needed step that the State, in cooperation with Regions, should urgently take⁷¹.

⁷⁰ E. PELLECCIA, *Ambiente, generazioni future, imprese sostenibili: riflessioni a margine della modifica degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, pp. 711-726.

⁷¹ SNPA, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, Report SNPA n. 32/2022.

GIURISPRUDENZA

PARTE SECONDA

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO

GIURISPRUDENZA

SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

USI CIVICI E DOMINI COLLETTIVI

CORTE COSTITUZIONALE – 15 giugno 2023, n. 119 – Pres. SCIARRA; Est. NAVARRETTA.

Usi civici - Liquidazione - Inalienabilità - Domini collettivi - Ambiente - Vincolo paesaggistico.

È costituzionalmente illegittimo l'art. 3, comma 3°, della legge 20 novembre 2017, n. 168 ("Norme in materia di domini collettivi"), nella parte in cui, riferendosi ai beni indicati dall'art. 3, comma 1°, non esclude dal regime della inalienabilità le terre di proprietà di privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati (1).

(Omissis).

FATTO

1. Con due ordinanze di identico tenore iscritte ai nn. 114 e 127 del registro ordinanze 2022, depositate rispettivamente il 28 marzo e il 9 maggio 2022, il Tribunale ordinario di Viterbo, sezione civile, in funzione di giudice dell'esecuzione immobiliare, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 42 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3°, della legge 20 novembre 2017, n. 168 ("Norme in materia di domini collettivi"), nella parte in cui non esclude la «proprietà di privati di cui all'art. 3, comma 1°, lett. d)» dalla previsione secondo cui «[i]l regime giuridico dei beni di cui al comma 1° resta quello dell'inalienabilità».

2. Il rimettente riferisce che entrambi i giudizi *a quibus* riguardano procedure esecutive immobiliari, in cui erano stati posti in vendita, sul presupposto della loro alienabilità, beni staggiti gravati da usi civici.

Il Tribunale di Viterbo espone che, nelle more delle procedure esecutive, è entrata in vigore la legge n. 168 del 2017, che ha incluso tra i beni collettivi, come definiti dall'art. 3, comma 1°, anche quelli previsti alla lett. d) della stessa disposizione, vale a dire «le terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati». Così definiti i beni collettivi – prosegue il rimettente – la citata legge n. 168 del 2017 ha stabilito, all'art. 3, comma 3°, che per tali beni «[i]l regime giuridico [...] resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusucapabilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale».

Il giudice dell'esecuzione rileva che, dalle relazioni dei professionisti incaricati nei giudizi *a quibus*, si evince che i beni oggetto delle procedure esecutive siano gravati da usi civici non ancora liquidati: in un caso (nel giudizio da cui origina l'or-

dinanza n. 114 del 2022) risulta una proposta di acquisto e di liquidazione, successivamente ritirata; nell'altro caso (nel giudizio da cui origina l'ordinanza n. 127 del 2022) non è pendente alcun iter di liquidazione. Quest'ultimo del resto – sottolinea il rimettente – può essere avviato solo dal proprietario e, dunque, nella fattispecie, unicamente dal debitore esecutato.

3. Così ricostruite le premesse in fatto, il giudice *a quo* procede a delineare, con motivazioni del tutto corrispondenti nelle due ordinanze, il quadro normativo che regola gli usi civici, soffermandosi in particolare sulle novità apportate dalla legge n. 168 del 2017.

Il rimettente sottolinea come l'art. 3, comma 2°, della legge n. 168 del 2017 non ricomprenda i beni di cui al citato art. 3, comma 1°, lett. *d*) («le terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati») tra quelli che «costituiscono il patrimonio antico dell'ente collettivo, detto anche patrimonio civico o demanio». Per converso, l'art. 3, comma 3°, nel riferirsi a tutti i beni di cui all'art. 3, comma 1°, senza operare alcuna esclusione, andrebbe ad ascrivere al regime giuridico «dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'insuscipibilità e della perpetua destinazione agrosilvo-pastorale» anche la «proprietà di privati di cui all'art. 3, comma 1°, lett. *d*)».

Il Tribunale di Viterbo osserva, inoltre, che l'art. 11 della legge 16 giugno 1927, n. 1766 («Conversione in legge del r.d. 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del r.d. 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del r.d. 22 maggio 1924, n. 751, e del r.d. 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751») ha distinto i terreni assegnati ai comuni e alle associazioni in due categorie: *a*) quelli «convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente»; *b*) quelli «convenientemente utilizzabili per la coltura agraria». Solo per la prima tipologia di beni, la legge n. 1766 del 1927 avrebbe sancito «l'inalienabilità e l'impossibilità di mutamento di destinazione, salvo autorizzazione del ministro dell'economia nazionale (art. 12, 2° comma)», mentre per i beni di cui alla lett. *b*) avrebbe disposto un meccanismo più articolato. Sarebbero previste «la possibilità della ripartizione e della assegnazione a coltivatori diretti, a titolo di enfiteusi con obbligo delle migliorie (artt. 13 e ss.) e [la] possibilità di affrancazione dei fondi a seguito di accertamento delle stesse (cfr. artt. 19 e 21)». Al contempo l'art. 21, 3° comma, della stessa legge ha stabilito che «[p]rima dell'affrancazione le unità suddette non po[ssano] essere divise, alienate, o cedute per qualsiasi titolo».

Da ciò il giudice *a quo* desume che «i divieti di alienazione, divisione o cessione di terre gravate da usi civici», nella legislazione più risalente, sarebbero «testualmente riferiti solo alle terre appartenenti alle collettività (o comunque a soggetti pubblici) non anche alle terre private gravate da diritti in favore delle collettività». A conforto di tale conclusione il rimettente riporta un ampio stralcio di una pronuncia dei giudici di legittimità (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 28 settembre 2011, n. 19792), che escluderebbe la possibilità di sottoporre a esecuzione forzata «beni del demanio civico», desumendone a contrario «che nella disciplina antecedente alla legge 168/17 non vi fosse una preclusione al pignoramento delle terre private gravate da usi civici in quanto le stesse non appartengono al demanio civico» (in tale senso il rimettente si rifà anche a Corte di cassazione, sezione seconda civile, ordinanza 22 gennaio 2018, n. 1534).

Di conseguenza, ad avviso del giudice *a quo*, il regime di inalienabilità, applicabile anche alle vendite disposte in sede esecutiva, sarebbe stato introdotto in modo innovativo dalla disposizione recata dall'art. 3, comma 3°, della legge n. 168 del 2017, senza che la legge in questione abbia contemplato «alcuna disposizione transitoria relativa alle terre private gravate da usi civici per le quali alla data di entrata in vigore della legge non sia stato concluso il procedimento di liquidazione».

Il Tribunale di Viterbo rileva, infine, che la lettera della legge non permetterebbe di accedere a interpretazioni alternative della disposizione censurata, «che consentano di escludere dall'applicazione dell'art. 3 comma 3 della legge 168/17 i beni di cui alla lett. d) del comma 1° della predetta disposizione».

4. In punto di rilevanza, il rimettente sostiene che, in entrambi i giudizi *a quibus*, sia necessario sciogliere preventivamente il dubbio di legittimità costituzionale concernente l'art. 3, comma 3°, della legge n. 168 del 2017, al fine di poter emettere il decreto di trasferimento relativamente alle procedure esecutive interessate.

5. Passando, dunque, a motivare la non manifesta infondatezza, il Tribunale di Viterbo ritiene, in ambo le ordinanze, che la norma censurata si ponga in contrasto con gli artt. 3, 24 e 42 Cost.

5.1. Quanto all'art. 3 Cost., il rimettente reputa violato il principio di eguaglianza, poiché vengono disciplinate «in modo eguale situazioni giuridiche differenti».

In particolare, l'art. 3, comma 3°, della legge n. 168 del 2017 assoggetterebbe al medesimo regime di inalienabilità sia la proprietà privata gravata da usi civici, di cui all'art. 3, comma 1°, lett. d), della predetta legge, «sia i domini collettivi costituenti il demanio civico *ex* art. 3, comma 2 della legge n. 168/2017».

Senonché, per il demanio civico, l'inalienabilità sarebbe giustificata «dall'appartenenza della terra alla comunità stessa di guisa che le limitazioni alla circolazione del bene [risulterebbero] funzionali a garantire il rispetto dello speciale procedimento previsto dalla legge [1]6 giugno 1927, n. 1766 e dal relativo regolamento di attuazione».

Per converso, le medesime esigenze non sarebbero ravvisabili per l'alienazione di «terre private gravate da uso civico». L'alienazione del bene sul quale insiste l'uso civico non comporterebbe di per sé la cessazione di quest'ultimo, sicché sarebbe del tutto irrilevante, per la comunità cui spetta il diritto di uso civico, la titolarità del diritto dominicale sul bene.

Di riflesso, ad avviso del giudice *a quo*, le disposizioni della legge n. 168 del 2017 sarebbero anche viziate da una intrinseca contraddizione, «in quanto da un lato il comma 2° dell'art. 3 ribadisce la differenza esistente tra domini collettivi costituenti il demanio civico e le terre private, dall'altro assoggetterebbe entrambe le differenti tipologie di uso civico al medesimo regime di inalienabilità (art. 3, comma 3°)». Verrebbe, in tal modo, obliterata la «natura non demaniale delle terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati».

Da ultimo, il rimettente ritiene che la normativa censurata violerebbe l'art. 3 Cost. anche sotto il profilo della irragionevole «compressione del diritto del proprietario».

5.2. Proseguendo, il Tribunale di Viterbo sostiene che la norma censurata richiederebbe un *vulnus* all'art. 24, 1° comma, Cost., e nello specifico alla garanzia di poter agire in giudizio per la tutela dei propri diritti, che – secondo la costante giurisprudenza costituzionale – potrebbe essere fatta valere anche nella fase dell'esecuzione forzata (il rimettente richiama in tal senso le sentenze n. 225 del 2018, n. 198 del 2010, n. 335 del 2004, n. 522 del 2002 e n. 321 del 1998).

Ad avviso del rimettente, la norma censurata ometterebbe di considerare che il proprietario (debitore) di un bene gravato da uso civico *in re aliena* possa legittimamente utilizzare il fondo, con il solo limite di garantire alla collettività di fruire dei diritti di uso civico che vi insistono. Tale assetto normativo determinerebbe – secondo il giudice *a quo* – una situazione nella quale risulterebbe sommarmente «probabile che l'esecutato si astenga (non essendovi obbligato) dal concludere il procedimento di liquidazione così da poter godere indefinitamente del bene stante la persistenza dell'uso civico non ancora liquidato».

Per converso, il creditore verrebbe privato, dalla normativa censurata, del «diritto di procedere ad esecuzione forzata» sul bene, difettando, al contempo, qualunque strumento di tutela volto alla conservazione del medesimo.

In particolare, secondo la prospettazione del Tribunale di Viterbo, a fronte di un proprietario che impedisse alla collettività l'esercizio dell'uso civico, la disciplina censurata esporrebbe gli stessi titolari dell'uso civico, ai quali fosse impedito illegittimamente l'esercizio del loro diritto, al rischio di non riuscire a ottenere neppure un risarcimento del danno per il mancato godimento del loro diritto, essendo il proprietario un «soggetto già inadempiente». Del resto, la «deficitaria situazione patrimoniale del proprietario», desumibile dalla sua condizione di debitore esecutato, «esporrebbe i beni ad un possibile decadimento in assenza della necessaria manutenzione che come noto richiede disponibilità economico finanziarie».

In definitiva, prosegue il rimettente, «l'inalienabilità del bene, in assenza di una normativa che ne escluda l'applicabilità ai procedimenti esecutivi, concorsuali ed in genere alle vendite coattive, pone il debitore nella condizione di sottrarsi alla vendita coattiva dei suoi beni senza che ciò si traduca nella tutela dei diritti esistenti in favore della collettività che la legge n. 168/2017 intende salvaguardare». Simile carenza di tutela si estenderebbe anche ai creditori, il cui debitore abbia concesso diritti reali di garanzia sul bene, nonché a quelli che, per ipotesi, vantino una pretesa riferita a prestazioni alimentari o di mantenimento.

Il giudice *a quo* conclude, dunque, nel senso che la previsione censurata, sottraendo le terre private gravate da usi civici all'esecuzione forzata, non solo non perseguirebbe gli interessi della collettività, ma oltretutto non terrebbe in alcuna considerazione gli interessi creditori. Ciò sarebbe suffragato dal confronto con le norme che prevedono il divieto di alienazione, in presenza di abusi edilizi, sanabili ma non debitamente sanati, divieto che, a ben vedere, non opera nelle procedure esecutive. In tale ipotesi è, infatti, concessa all'aggiudicatario la facoltà di provvedere alla sanatoria, entro centoventi giorni dall'emissione del decreto di trasferimento, il che consentirebbe – a parere del rimettente – un ragionevole bilanciamento tra i diritti dei creditori e gli interessi tutelati dalla normativa urbanistica. Un'analoga prospettiva, attenta al bilanciamento di interessi, sarebbe, invece, del tutto disattesa dalla norma censurata.

5.3. Infine, il Tribunale di Viterbo ritiene che la citata norma sia lesiva del «regime di proprietà privata sancito dall'art. 42 Cost.».

Per i beni su cui insistono usi civici *in re aliena* non sussisterebbero «ragioni di tutela della collettività che giustificano la compressione del diritto di proprietà impedendone la circolazione, in assenza della preventiva conclusione del procedimento di liquidazione».

In particolare, il giudice *a quo* ritiene che l'inalienabilità non sarebbe giustificata dalla funzione sociale del diritto di proprietà, «dal momento che l'alienazione non interferirebbe con l'esercizio degli usi civici gravanti sul bene da parte della collettività».

Pertanto – secondo il rimettente – la «equiparazione del regime giuridico delle terre private gravate da uso civico a quello previsto per i domini collettivi costituenti il demanio civico fini[rebbe] per svilire il contenuto del diritto di proprietà limitandone l'esercizio ed equiparando (quanto al regime d[ell']inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale) il proprietario alla condizione dell'occupante in attesa di legittimazione».

Secondo il Tribunale di Viterbo, la norma censurata, «nonostante la formulazione apparentemente ricognitiva del regime esistente», introdurrebbe una disciplina innovativa che contemplerebbe un inedito e irragionevole regime di inalienabilità di beni di proprietà privata, «in assenza di una disciplina transitoria ed in assenza di indennizzo».

Quest'ultima circostanza, ad avviso del rimettente, impedirebbe oltretutto ai creditori di concentrare le proprie pretese perlomeno sull'indennità, contrariamente a quanto sarebbe consentito «in caso di esproprio ai sensi del TU 327/2001 [Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità. (Testo A)]».

In sintesi e in conclusione, la compressione del diritto di proprietà gravato da usi civici esistenti alla data di entrata in vigore della legge n. 168 del 2017 appare al rimettente lesiva «sia dei diritti del proprietario», «sia, in via mediata, del diritto di credito vantato dal ceto creditorio garantito dai beni del proprietario-debitore, apparendo pertanto irragionevole [...] per violazione degli artt. 42 e 24 della Costituzione in relazione all'art. 3 della Carta costituzionale».

6. Con atti di identico tenore, depositati l'8 e il 25 novembre 2022, è intervenuto nei giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha eccepito l'inammissibilità e comunque la non fondatezza delle questioni sollevate.

6.1. L'Avvocatura generale dello Stato ritiene che il rimettente abbia fondato la sua argomentazione su un erroneo presupposto interpretativo, in quanto ha sostenuto che «nella disciplina antecedente alla legge 168/17 non vi fosse una preclusione al pignoramento delle terre private gravate da usi civici», portando a supporto di tale assunto alcuni arresti della Corte di cassazione (in particolare, sentenza n. 19792 del 2011 e ordinanza n. 1534 del 2018).

Per converso, secondo la difesa dello Stato, proprio tale giurisprudenza, e in particolare la pronuncia n. 19792 del 2011, condurrebbe all'opposta conclusione, secondo cui «un bene soggetto ad uso civico non p[otrebbe] essere oggetto di espropriazione forzata, per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione, che lo assimila ad un bene appartenente al demanio».

Secondo la difesa dell'Avvocatura generale, contrariamente a quanto affermato dal rimettente, costituirebbe «principio pacifico che i beni gravati da usi civici, a chiunque appartenenti, s[iano] inalienabili, inusucapibili e, conseguentemente, non suscettibili di esecuzione forzata», in quanto l'esistenza dell'uso civico equiparerebbe «il regime del relativo bene alla demanialità». Ad avviso della difesa dello Stato ciò sarebbe coerente con il principio di cui all'art. 586 del codice di procedura civile, là dove questo prevede che al trasferimento della proprietà sull'immobile, per effetto della vendita forzata, consegue l'immediata liberazione del bene da pesi e formalità che impediscono l'immissione nel traffico giuridico.

6.2. Nel merito degli asseriti contrasti con i parametri costituzionali, l'Avvocatura generale dello Stato afferma che non sarebbe violato «l'art. 3 Cost., perché le varie fattispecie previste dalla norma rispond[erebbero] tutte alle medesime finalità e, quindi, non po[trebbero] ritenersi tra loro differenti». Inoltre, non vi sarebbe contrasto con l'art. 24 Cost., in quanto la tutela del diritto di difesa incontrerebbe «il limite della tutela degli interessi pubblici evidenziati dalla giurisprudenza sopra richiamata». Infine, non si paleserebbe alcun *vulnus* all'art. 42 Cost., poiché «il vincolo sul bene [sarebbe] dato dall'uso civico e non certo dalla previsione dell'inalienabilità, che della presenza dell'uso civico» costituirebbe «una logica e coerente conseguenza».

DIRITTO

1. Con due ordinanze di identico tenore iscritte ai numeri 114 e 127 del reg. ord. 2022, il Tribunale di Viterbo, sezione civile, in funzione di giudice dell'esecuzione immobiliare, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 42 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3°, della legge n. 168 del 2017, nella parte in cui non esclude la «proprietà di privati di cui all'art. 3, comma 1°, lett. d)» dalla previsione secondo cui «[i]l regime giuridico dei beni di cui al comma 1° resta quello dell'inalienabilità».

2. Ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto assoggetterebbe al medesimo regime di inalienabilità sia i beni che costituiscono demanio civico, di cui all'art. 3, comma 1°, lett. a), b), c), e) e f), della legge n. 168 del 2017, sia i beni di proprietà privata su cui insistono usi civici non ancora liquidati, ai sensi dell'art. 3, comma 1°, lett. d), della medesima legge, disciplina, quest'ultima, che il rimettente reputa comunque intrinsecamente irragionevole.

Secondo il Tribunale di Viterbo, la previsione censurata violerebbe altresì l'art. 24 Cost., e in particolare il diritto alla tutela giurisdizionale del ceto creditorio, in quanto impedirebbe di procedere alla vendita forzata di un bene gravato da usi civici. Al contempo, la medesima norma recherebbe pregiudizio allo stesso diritto alla tutela giurisdizionale dei titolari dell'interesse collettivo, inibendo loro «di poter ottenere [dal debitore esecutato] il risarcimento del danno nel caso in cui lo stesso impedis[ca] l'esercizio dell'uso civico».

Da ultimo, a giudizio del rimettente, la disciplina statale, sopra richiamata, violerebbe l'art. 42 Cost., poiché introdurrebbe un regime di inalienabilità che

andrebbe irragionevolmente a comprimere il diritto di proprietà. L'impedimento all'esercizio della *facultas disponendi* non sarebbe, infatti, giustificato da ragioni riconducibili al paradigma della funzione sociale, posto che la circolazione del diritto di proprietà sul bene non andrebbe in alcun modo a interferire con l'esercizio del diritto di uso civico da parte della collettività. Oltretutto, non vertendosi in materia di espropriazione, non spetterebbe al proprietario, e di riflesso ai suoi creditori, neppure la corresponsione di un indennizzo.

3. Nei giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha eccepito l'inammissibilità e la non fondatezza delle questioni sollevate.

In via preliminare la difesa dello Stato sostiene che il rimettente abbia fondato il suo ragionamento sull'erroneo presupposto interpretativo per cui, prima della entrata in vigore della legge n. 168 del 2017, il divieto di alienabilità non avrebbe connotato i beni di proprietà privata gravati da usi civici *in re aliena*.

Nel merito degli asseriti contrasti con i parametri costituzionali, la difesa dello Stato ha affermato che non sarebbero violati: «l'art. 3 Cost., perché le varie fattispecie previste dalla norma rispond[erebbero] tutte alle medesime finalità e, quindi, non po[trebbero] ritenersi tra loro differenti»; l'art. 24 Cost., in quanto la tutela del diritto di difesa incontrerebbe «il limite della tutela degli interessi pubblici» e «l'art. 42 Cost., perché il vincolo sul bene [sarebbe] dato dall'uso civico e non certo dalla previsione dell'inalienabilità, che della presenza dell'uso civico costitui[rebbe ...] una logica e coerente conseguenza».

4. Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle due ordinanze di rimessione hanno a oggetto la medesima norma e sono fondate su motivazioni perfettamente coincidenti: può essere dunque disposta la riunione dei giudizi, affinché le questioni siano decise con un'unica pronuncia.

5. L'eccezione di rito sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato relativamente alla erroneità del presupposto interpretativo non è fondata.

Come questa Corte ha già in passato rilevato, il vaglio concernente i presupposti ermeneutici attiene alla valutazione di merito delle questioni di legittimità costituzionale e non incide sulla loro ammissibilità (da ultimo, sentenza n. 73 del 2023, punto 5 del Considerato in diritto).

6. Nel merito, questa Corte ritiene di esaminare in via prioritaria le censure sollevate in riferimento sia all'art. 3 Cost., sotto il profilo della intrinseca irragionevolezza, sia all'art. 42, 2° comma, Cost., censure che vanno a comporre l'unitaria questione relativa alla irragionevole compressione della proprietà privata.

La questione è fondata.

7. Oggetto del lamentato *vulnus* è la norma concernente l'inalienabilità delle terre private gravate da usi civici non ancora liquidati (in base al procedimento regolato dalla legge n. 1766 del 1927), norma che il rimettente inferisce dall'art. 3, comma 3°, della legge n. 168 del 2017, nel suo coordinamento con il comma 1° del medesimo articolo.

8. In via preliminare, occorre inquadrare la previsione censurata nel contesto della legge n. 168 del 2017, avendo riguardo, per un verso, alla portata innovativa di tale disciplina dettata con riferimento ai «domini collettivi» e, per un altro verso, ai profili di necessario coordinamento con la pregressa normativa e, in particolare, con quella concernente il «riordinamento degli usi civici», contenuta nella legge n. 1766 del 1927 e nel relativo regolamento attuativo (r.d. 26 febbraio 1928, n. 332, recante «Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici nel Regno»).

8.1. Le disposizioni, da cui il rimettente desume la norma censurata, si collocano nel quadro di una disciplina, quella della legge n. 168 del 2017, che ha inteso fortemente valorizzare la proprietà collettiva e gli usi civici, in quanto strettamente correlati con la salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio (da ultimo, sentenze n. 236 del 2022 e n. 228 del 2021).

La trama assiologica, sottesa alla nuova normativa, viene posta in rilievo sin dall'art. 1, comma 1°, che richiama i principi costituzionali, di cui agli artt. 2 e 9 Cost., e implicitamente li collega, tramite il riferimento agli artt. 42, secondo comma, e 43 Cost., alla «funzione sociale» della proprietà e al paradigma della «utilità generale». Al contempo, la *ratio* ispiratrice della disciplina viene esplicitata, all'art. 2, comma 1°, con la definizione dei «beni di collettivo godimento», quali «elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali», cui forniscono anche «font[i] di risorse rinnovabili», e quali «componenti [...] del sistema ambientale» e del paesaggio, nella sua triplice dimensione «agro-silvo-pastorale», il che palesa la loro vocazione a salvaguardare il «patrimonio culturale e naturale» (art. 2, comma 1°).

La legge n. 168 del 2017 si pone, dunque, in linea con la disciplina che, sin dal 1985, ha voluto preservare le «aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici», apponendo sulle stesse un vincolo paesaggistico (art. 1, 1° comma, lett. b), del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante «Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale», convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431, poi riprodotto nell'art. 142, comma 1°, lett. b), del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137»).

Al contempo, la nuova normativa si colloca nel solco già tracciato dalla giurisprudenza di questa Corte, che ha ritenuto di valorizzare le «numerose forme, molteplici e diverse [...] di godimento [...] di un bene fondiario da parte dei membri di una comunità» (sentenza n. 228 del 2021), in virtù del loro collegamento con l'ambiente e col paesaggio (sentenze n. 153, n. 152 e n. 151 del 1986 e, da ultimo, n. 236 del 2022, n. 228 del 2021, n. 71 del 2020, n. 178 e n. 113 del 2018, n. 103 del 2017).

In particolare, la legge n. 168 del 2017 ha dato, per un verso, specifico risalto all'interesse collettivo, assegnando la titolarità dei diritti di uso civico sia in re propria sia *in re aliena* alle collettività, per il tramite di enti esponenziali di diritto privato, giungendo a configurare come «comproprietà inter-generazionale» (art. 1, comma 1°, lett. c) proprio quel paradigma della proprietà collettiva, che aveva animato il dibattito nell'Assemblea costituente (specie nella terza Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, sedute del 25 e 27 settembre 1946).

Per un altro verso, la nuova legge ha esteso il campo applicativo del vincolo paesaggistico, e con esso la conformazione della proprietà privata, traendo ulteriori conseguenze dalla relazione fra usi civici e interesse paesistico-ambientale.

L'art. 3, comma 6°, della legge n. 168 del 2017 dispone, infatti, che il vincolo paesaggistico «è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici».

In aggiunta, l'art. 3, comma 8-*quater*, sempre della legge n. 168 del 2017 (ivi introdotto, di recente, in sede di conversione del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante “*Governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”, nella legge 29 luglio 2021, n. 108) ha stabilito che i terreni sdemanializzati, a seguito delle permutate fra domini collettivi e terreni del patrimonio disponibile dei comuni, delle regioni o delle Province autonome di Trento e di Bolzano, preservano «il vincolo paesaggistico».

In sostanza, in base alla disciplina prevista dall'art. 142, comma 1°, lett. *b*), cod. beni culturali, il vincolo paesaggistico impedisce che siano apportate al terreno modifiche tali da determinare un pregiudizio alla conservazione degli usi civici, sul presupposto che la loro protezione incarni il valore paesaggistico difeso (art. 146, comma 1°, cod. beni culturali).

Con la nuova legge n. 168 del 2017, che salvaguarda il vincolo paesaggistico anche sulle terre liberate dagli usi civici e sulle terre sdemanializzate (art. 3, commi 6° e 8-*quater*), il legislatore assegna al citato vincolo la funzione di preservare, ove e per quanto possibile, quei profili del paesaggio, che in precedenza erano garantiti dalla presenza degli usi civici e del demanio civico.

8.2. La disposizione relativa al mantenimento del vincolo paesaggistico, anche a seguito della liquidazione degli usi civici (il già evocato art. 3, comma 6°), è proprio quella che si fa carico – almeno in parte – della necessità di un coordinamento fra la legge n. 168 del 2017 e la precedente legge n. 1766 del 1927, con il relativo regolamento attuativo.

Specie in virtù della citata previsione viene, infatti, confermata – come anche questa Corte ha più volte sottolineato (sentenze n. 236 del 2022, n. 228 del 2021, n. 178 del 2018 e n. 103 del 2017) – la persistente vigenza della pregressa disciplina, che pure era animata da una differente ispirazione ideologica. Tale normativa presenta, in particolare, complesse intersezioni con profili implicati nell'odierna questione.

Da un lato, la legge n. 1766 del 1927 regola, per l'appunto, il meccanismo della liquidazione, cui la norma censurata fa implicito richiamo, là dove si riferisce alla proprietà privata gravata da usi civici «non ancora liquidati» (art. 3, comma 1°, lettera d, cui fa rinvio l'art. 3, comma 3°, della legge n. 168 del 2017).

Da un altro lato, la medesima legge del 1927 e il relativo regolamento disciplinano il regime dei beni, che è proprio il profilo sul quale si appuntano le odierne censure. Nello specifico, queste ultime traggono origine da una disposizione – l'art. 3, comma 3°, della legge n. 168 del 2017 – che implicitamente richiama la precedente normativa, là dove afferma che il regime dei beni «resta» quello della inalienabilità, indivisibilità, inusucapibilità e perpetua destinazione.

8.2.1. Ebbene, la legislazione dell'inizio del secolo scorso, di cui viene confermata la persistente vigenza, era inizialmente imperniata sull'obiettivo di superare le latenti conflittualità del mondo produttivo agrario (sentenza n. 236 del 2022). A tal fine, la disciplina si proponeva un'opera di riordino della materia (obiettivo evocato dalla stessa rubrica della legge), volta, per un verso, a dirimere i rapporti

fra proprietà privata e usi civici e, per un altro, rispetto ai fondi assegnati ai comuni e alle associazioni, a «contempera[re] i bisogni della popolazione con quelli della conservazione del patrimonio boschivo e pascolivo nazionale», come recita l'art. 14 della legge n. 1766 del 1927 (e come sottolinea la sentenza n. 391 del 1989, che in tale profilo ravvisa *in nuce* una iniziale attenzione all'ambiente).

Nel perseguire i citati obiettivi, la legge del 1927 si avvale della basilare dicotomia fra *iura in re aliena*, gli usi civici che gravano sulla proprietà privata, e *iura in re propria*, il demanio civico.

Nell'ottica della disciplina del 1927 gli usi civici *in re aliena* sono destinati a procedimenti di liquidazione, affidati, a loro volta, a regole che definiscono i rapporti fra proprietà privata e interesse collettivo, tramite tre modalità: la liquidazione per scorporo, attuata attraverso l'attribuzione «in compenso dei diritti civici» di una porzione del terreno (artt. 5 e 6); quella effettuata con il pagamento di un canone annuo di natura enfiteutica in misura corrispondente al valore dei diritti, ove i terreni abbiano ricevuto «sostanziali e permanenti migliorie» o si tratti di «piccoli appezzamenti non aggruppabili in unità agrarie» (art. 7, primo comma); e – nel caso delle *ex* province pontificie – la liquidazione tramite affrancazione invertita, che consente, dietro pagamento di un canone a favore del proprietario e a particolari condizioni, di attribuire l'intero fondo al dominio (art. 7, secondo comma).

Anche a seguito dell'introduzione della legge n. 168 del 2017 permane il meccanismo liquidatorio, tant'è che a esso fanno implicito riferimento sia il comma 1°, lett. *d*), sia il comma 6° dell'art. 3, ma – come si è già anticipato (punto 8.1.) – proprio quest'ultima disposizione introduce un elemento innovativo, quello della permanenza del vincolo paesaggistico, che continua a conformare la proprietà privata pur se liberata dagli usi civici.

8.2.2. Quanto al regime dei beni, la legge n. 1766 del 1927 non assoggetta ad alcuna particolare regolamentazione la proprietà privata gravata da usi civici non ancora liquidati.

Per converso, la legge del 1927 si occupa del regime dei terreni che sono oggetto dei diritti *in re propria* – quelli che sono tali *ab initio* o che derivano dai citati procedimenti di liquidazione – e lo fa tramite una disciplina che trae origine dall'ulteriore distinzione fra: *a*) terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente; *b*) terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria (art. 11). L'assegnazione alle due categorie di demanio serviva, appunto, a contemperare le esigenze di «conservazione del patrimonio boschivo e pascolivo nazionale» con i «bisogni della popolazione» (art. 14).

Per la prima categoria di beni l'art. 12, comma 2°, della legge n. 1766 del 1927 introduce un regime di alienabilità condizionata all'autorizzazione del «Ministero dell'economia nazionale» e di immutabilità della destinazione.

Per la seconda tipologia di beni, la legge n. 1766 del 1927 delinea, invece, un meccanismo di ripartizione del terreno in unità fondiarie (art. 13), con loro attribuzione alle famiglie di coltivatori a titolo di enfiteusi (art. 19) e con l'obbligo di apportare migliorie che condizionano la possibile affrancazione del fondo (art. 21). E, proprio relativamente alla fase antecedente all'affrancazione, la legge stabilisce che le unità fondiarie non possano «essere divise, alienate o cedute per qualsiasi titolo» (art. 21, comma 3°).

Infine, il regime dei beni assegnati ai comuni e alle associazioni si comple-

ta, nella normativa antecedente alla legge n. 168 del 2017, con le disposizioni del regolamento attuativo (il r.d. n. 332 del 1928) della legge n. 1766 del 1927, che introducono talune deroghe. In particolare, l'art. 39, primo comma, del regolamento prevede la possibile autorizzazione all'alienazione «di quei fondi che per le loro esigue estensioni non si prestano a qualsiasi forma di utilizzazione prevista dalla legge», mentre l'art. 41 si riferisce alla eventuale richiesta al «Ministro dell'economia» dell'autorizzazione a una diversa destinazione dei citati beni «quando essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti».

9. La bipartizione fra *iura in re aliena* e *iura in re propria*, che domina la legge n. 1766 del 1927 e il relativo regolamento, permane anche nella legge n. 168 del 2017, la quale si sofferma, all'art. 3, proprio sul regime dei beni, che è il profilo sul quale si appuntano – sotto la particolare angolatura del regime della proprietà privata gravata dagli usi civici *in re aliena* – le odierne censure.

L'art. 3, comma 3°, della legge n. 168 del 2017 dispone che «[i]l regime giuridico dei beni di cui al comma 1° resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale».

L'art. 3, comma 1°, cui si riferisce il citato rinvio, qualifica, a sua volta, come beni collettivi sei tipologie di beni immobili. Cinque categorie, indicate alle lettere a), b), c), e), ed f), compongono, ai sensi dell'art. 3, comma 2°, «il patrimonio antico dell'ente collettivo, detto anche patrimonio civico o demanio civico», e sono dunque di proprietà della collettività (*iura in re propria*). La sesta, indicata alla lett. d), si riferisce invece alle «terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati» (*iura in re aliena*).

Dal rinvio che l'art. 3, comma 3°, opera all'intero comma 1° del medesimo articolo il rimettente desume che l'inalienabilità riguarda anche le terre di proprietà privata gravate da usi civici non ancora liquidati, ritenendo che non sussistano possibili itinerari ermeneutici idonei a escludere tale fattispecie dal regime dell'inalienabilità.

In effetti – come si preciserà di seguito (punti 9.1. e 9.2.) – la ricostruzione del coordinamento fra il comma 3 e il comma 1° dell'art. 3 non consente di limitare, in via meramente interpretativa, il raggio applicativo del regime dei beni di cui all'art. 3, comma 3°, sì da escludere l'inalienabilità della proprietà privata gravata da usi civici non ancora liquidati. E questo, pur a fronte di indici ermeneutici, nei commi 1 e 3 dell'art. 3, che meritano un'attenta valutazione.

9.1. Innanzitutto, risalta, nell'art. 3, comma 3°, l'utilizzo del verbo «resta», che evoca una linea di continuità fra la disciplina relativa al regime dei beni antecedente alla legge n. 168 del 2017 e quella introdotta da quest'ultimo testo normativo.

In particolare, se a tale espressione si potesse attribuire un significato così pregnante da richiamare non solo un regime dei beni già presente nel precedente assetto normativo, ma anche il mantenimento del medesimo ambito applicativo di quel regime, se ne potrebbe inferire l'estraneità della proprietà privata gravata dagli usi civici *in re aliena* rispetto alla inalienabilità disposta dall'art. 3, comma 3°, della legge n. 168 del 2017.

Come si è già anticipato (punto 8.2.2.), infatti, sia la legge n. 1766 del 1927, sia il relativo regolamento attuativo disciplinano soltanto il regime dei beni assegnati ai

comuni e alle associazioni. Coerentemente, tanto la giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 71 del 2020, n. 178 del 2018, n. 113 del 2018 e n. 103 del 2017), quanto i giudici di legittimità (di recente, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 10 maggio 2023, n. 12570; sezione terza civile, sentenza 28 settembre 2011, n. 19792) hanno sempre riferito al demanio civico quel particolare regime dei beni, che viene ritenuto sostanzialmente assimilabile a quello demaniale.

Dal silenzio della citata normativa circa il regime della proprietà privata gravata dagli usi civici non ancora liquidati, gli interpreti hanno, dunque, pacificamente inferito che non vi fossero, viceversa, limiti alla circolazione *inter vivos e mortis causa* di detta proprietà, che si trasmette con l'uso civico inerente al fondo e (come detto, a partire dal 1985) con il vincolo paesaggistico. In questi termini si sono espressi, anche di recente, i giudici di legittimità che, nell'ambito della già citata sentenza, pronunciata a sezioni unite (sentenza 10 maggio 2023, n. 12570), sulla questione della sdemanzializzazione dei demani collettivi in vista di una procedura di espropriazione per pubblica utilità, hanno chiaramente differenziato il regime del demanio civico da quello della proprietà privata gravata da usi civici non ancora liquidati.

Tuttavia, benché sia evidente che la disciplina antecedente al 2017 escludesse per la proprietà privata un regime di inalienabilità, non può ritenersi sufficiente fare perno sul mero ricorso all'espressione «resta», utilizzata dall'art. 3, comma 3°, per affermare in via interpretativa che la proprietà privata possa ancora, dopo l'introduzione della legge n. 168 del 2017, liberamente circolare.

Ostano a tale conclusione due ragioni.

La prima si rinviene nel dato testuale dell'art. 3, comma 3°, che opera un rinvio inequivoco a tutte le previsioni dell'art. 3, comma 1°, fra le quali rientra la lett. d), che espressamente fa riferimento alle «terre di proprietà di soggetti [...] privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati».

In particolare, è di assoluta evidenza il differente tenore letterale che presenta l'art. 3, comma 3°, il quale rinvia *tout court* ai beni di cui al comma 1°, rispetto alla formulazione dell'art. 3, comma 2°, che invece esclude espressamente dal rinvio al comma 1° la sola lett. d), quella che, per l'appunto, ricomprende anche la proprietà privata gravata da usi civici non liquidati.

La seconda ragione è che, pur se un regime analogo a quello previsto dall'art. 3, comma 3°, della legge n. 168 del 2017 si desume dalla precedente disciplina con riguardo ai diritti di uso civico in re propria, tuttavia, dal confronto tra le disposizioni della legge n. 1766 del 1927 (nonché quelle del r.d. n. 332 del 1928) e la nuova normativa introdotta dall'art. 3, commi 3, 8-*bis* e seguenti, della legge n. 168 del 2017, emergono, finanche rispetto al demanio civico, taluni tratti innovativi. E questi, oltre a richiedere un coordinamento con la pregressa disciplina, certamente si riverberano sul peso ermeneutico dell'espressione «resta».

Tale locuzione non può, dunque, da sola prevalere sull'altro chiaro indice testuale, costituito dal riferimento dell'art. 3, comma 3°, al complesso delle previsioni di cui all'art. 3, comma 1°, fra le quali è presente la lett. d), che ascrive ai beni collettivi la proprietà privata sulla quale gravano gli usi civici non ancora liquidati.

9.2. E proprio con riguardo all'art. 3, comma 1°, si impone, infine, un'ultima considerazione quanto al contenuto della norma censurata.

Deve, infatti, constatarsi che, nella fattispecie degli usi civici *in re aliena*, il medesimo bene è oggetto sia del diritto di proprietà, che qui non è collettiva, bensì pubblica o privata, sia del diritto collettivo di uso civico. Al contempo, è di palmare evidenza che i diritti di uso civico, per la loro stessa natura e per il loro contenuto, assegnano ai componenti della collettività facoltà di godimento promiscuo, non suscettibili di divisioni, che spettano ai singoli *uti cives* in ragione della loro appartenenza alla comunità, il che rende tali diritti incompatibili con una cessione o con un acquisto a titolo di usucapione.

Nondimeno non può ritenersi che l'art. 3, comma 1°, riferendosi alla nozione di beni collettivi, abbia inteso disciplinare unicamente i tratti propri del solo diritto collettivo.

Vero è che normalmente il regime dei beni viene associato alla titolarità del diritto di proprietà, tant'è che la stessa dicotomia costituzionale fra proprietà pubblica e privata (art. 42, 1° comma, Cost.) sottende una diversificazione dei rispettivi regimi, correlata prevalentemente alla titolarità del diritto dominicale.

Tuttavia, proprio il dato testuale dell'art. 3, comma 1°, fa emergere la diversa scelta del legislatore di intendere quale fattore qualificante del regime del bene, e di riflesso della proprietà, non la titolarità del diritto, bensì la destinazione del bene; non a caso, nell'ambito della lett. d), dell'articolo appena citato, perde di rilevanza la stessa distinzione fra proprietà pubblica e privata, venendo entrambe le nozioni attratte nel regime dei beni collettivi.

In sostanza, dove l'art. 3, comma 1°, lett. d), qualifica come beni collettivi le terre di proprietà privata e attribuisce a tali beni, in virtù del comma 3°, il regime di inalienabilità, indivisibilità, inusucapibilità e perpetua destinazione, non intende affatto riferirsi al solo contenuto e ai tratti tipici dei diritti di uso civico, ma vuole specificamente rivolgersi alla proprietà privata, plasmando il suo regime sulle esigenze della destinazione impressa sul bene dalla presenza del diritto collettivo.

9.3. Conclusivamente il tenore letterale dell'art. 3, comma 3°, della legge n. 168 del 2017, nel suo coordinamento con il comma 1°, e la ratio che si inferisce dal complesso della nuova disciplina comprovano che la proprietà privata gravata da usi civici non ancora liquidati sia "divenuta" inalienabile in forza di una norma avente carattere innovativo rispetto alla precedente disciplina.

Il rimettente ha, dunque, fondato le sue censure, focalizzate sulla norma concernente l'inalienabilità della proprietà privata, su un presupposto interpretativo non erroneo, contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura generale dello Stato.

10. Ciò posto, la norma censurata non supera il vaglio della compatibilità con gli artt. 3 e 42, secondo comma, Cost.

10.1. L'esigenza, sottesa alla disciplina degli usi civici, di preservare profili dell'ambiente e del paesaggio, a beneficio di interessi generali che si pretendono anche verso le generazioni future, senza dubbio evoca una finalità idonea a plasmare la proprietà privata, al fine di renderla coerente con la funzione sociale (*ex plurimis*, sentenze n. 213 e n. 46 del 2021, n. 276, n. 71 del 2015, n. 167 del 2009, n. 482 del 2000). Nondimeno, non è sufficiente attrarre nel paradigma della funzione sociale lo scopo perseguito dal legislatore, per ritenere che la norma censurata sia automaticamente compatibile con l'art. 42, 2° comma, Cost.

Occorre, infatti, accertare – tanto più a fronte di una esplicita censura riferita al contrasto con l'art. 3 Cost. – che la disciplina volta a definire il modo di essere della proprietà privata, nello specifico di una proprietà terriera, nella sua relazione con interessi generali, non risulti affetta da illogicità, incoerenza e intrinseca irragionevolezza, oltre che da sproporzione, rispetto all'obiettivo prefissato (ancora sentenze n. 213 e n. 46 del 2021, n. 276 e n. 482 del 2000).

10.2. Appare allora di immediata evidenza come, nella fase antecedente alla liquidazione degli usi civici, le ragioni di salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio, attratte nella funzione sociale, si realizzino semplicemente preservando la piena tutela degli usi civici, in quanto essi stessi assicurano, grazie anche al vincolo paesaggistico, la conservazione della destinazione paesistico-ambientale del territorio.

Ebbene, simile istanza non è minimamente intaccata dalla circolazione della proprietà privata gravata da usi civici non ancora liquidati.

In primo luogo, i diritti di uso civico *in re aliena*, pur non riconducibili ad alcuno dei diritti reali tipizzati dal legislatore codicistico, presentano i tratti propri della realtà: l'inerenza e lo *ius sequelae*, l'immediatezza e l'autosufficienza, l'assolutezza e l'opponibilità erga omnes.

Sono, dunque, proprio i caratteri tipici della realtà a rendere la tutela e l'esercizio dei diritti di uso civico del tutto indifferenti alla circolazione del diritto di proprietà: gli usi civici seguono il fondo, chiunque ne sia titolare, grazie all'inerenza, e i componenti della collettività continuano a poter esercitare tutte le facoltà che gli usi civici conferiscono loro, essendo il diritto immediatamente opponibile a chiunque.

In secondo luogo, la proprietà privata gravata da usi civici reca con sé il vincolo paesaggistico e questo assicura che il proprietario non possa introdurre, né possa essere autorizzato ad apportare «modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione» (art. 146, comma 1°, cod. beni culturali), i quali – nello specifico – si identificano, per l'appunto, con la conservazione degli usi civici.

In sostanza, la proprietà privata circola unitamente agli usi civici e al vincolo paesaggistico, incorporando in tal modo la destinazione paesistico-ambientale, con la conseguenza che chiunque acquisti il fondo non può compiere alcun atto che possa compromettere il pieno godimento promiscuo degli usi civici.

Anche solo in ragione della presenza di tali diritti e del vincolo paesaggistico, oltre che per quanto espressamente dispone l'art. 3, comma 3°, il proprietario non può dividere il fondo, né effettuare interventi o trasformazioni che pregiudichino la fruizione collettiva e che sottraggano il terreno alla sua destinazione.

Né, certo, è dato temere che il diritto di uso civico non sia più opponibile per effetto di una eventuale vendita disposta in via giudiziale in seno a una procedura esecutiva, come assume l'Avvocatura generale dello Stato, evocando l'art. 586 cod. proc. civ. Tale previsione, infatti, specifica testualmente che la cancellazione ordinata dal decreto che trasferisce il bene aggiudicato attiene alle «trascrizioni dei pignoramenti e delle iscrizioni ipotecarie, se queste ultime non si riferiscono ad obbligazioni assunte dall'aggiudicatario a norma dell'art. 508 [... nonché di quelle, sempre relative ai pignoramenti e alle iscrizioni ipotecarie] successive alla trascrizione del pignoramento».

L'art. 586 cod. proc. civ. riguarda, pertanto, le pretese fatte valere dai creditori e, dunque, fattispecie diverse dai diritti di uso civico. Oltretutto, l'opponibilità

degli usi civici opera a prescindere dal rispetto di oneri pubblicitari (come si evince anche dall'art. 173-*bis*, 1° comma, n. 8, disp. att. cod. proc. civ.).

10.3. L'inalienabilità della proprietà privata gravata da usi civici non ancora liquidati non presenta, dunque, alcuna ragionevole connessione logica con la conservazione degli stessi e, per il loro tramite, con la tutela dell'interesse paesistico-ambientale. Conseguentemente, non può ipotizzarsi una incidenza neppure sulla funzione di tutela dell'interesse paesistico-ambientale, in vista dell'eventuale richiesta del proprietario di accedere al meccanismo di liquidazione.

La scelta del legislatore del 2017 di dare continuità all'interesse paesistico-ambientale, mantenendo il vincolo paesaggistico, anche una volta che gli usi civici siano stati per ipotesi liquidati (art. 3, comma 6°), è correlata alla mancata irreversibile trasformazione del territorio prima della eventuale liquidazione, ma non palesa alcuna connessione con le vicende circolatorie del diritto di proprietà, antecedenti al possibile ricorso a tale procedimento.

Solo la conservazione del territorio ha riverberi sulla disciplina di cui all'art. 3, comma 6°, e, nella fase antecedente alla liquidazione, la protezione dei valori paesistico-ambientali si impone, per le ragioni esposte, a qualunque soggetto acquisti il fondo, in virtù della mera presenza degli usi civici e del vincolo ambientale a essi correlato.

In conclusione, l'inalienabilità regola un profilo della proprietà privata gravata da usi civici non ancora liquidati che, sotto qualunque prospettiva lo si consideri, si dimostra totalmente estraneo alla tutela di interessi generali.

Ne discende una irragionevole conformazione e, di riflesso, una illegittima compressione della proprietà privata, tanto più ingiustificata, in quanto viene introdotta *ex novo* proprio dalla medesima legge, che contestualmente potenzia gli strumenti conformativi della proprietà privata.

Con la nuova disciplina, infatti, il proprietario non è più tenuto solo a preservare gli usi civici, che gravano sul suo fondo, e a corrispondere per la loro eventuale liquidazione un valore costituito da una parte del fondo o da un canone enfiteutico o dall'intera proprietà, salva l'acquisizione di un credito corrispettivo, ma, anche dopo aver liberato il terreno dal diritto collettivo, resta ancora vincolato alla conservazione dell'interesse paesistico-ambientale che, attraverso la memoria della pregressa presenza degli usi civici, intende dare continuità al valore paesaggistico in precedenza tutelato.

11. Per le ragioni esposte, l'art. 3, comma 3°, della legge n. 168 del 2017 si pone in contrasto con gli artt. 3 e 42, secondo comma, Cost., nella parte in cui, riferendosi ai beni indicati dall'art. 3, comma 1°, non esclude dal regime della inalienabilità le terre di proprietà di privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati.

Sono assorbite le ulteriori censure.

Per questi motivi la Corte costituzionale, riuniti i giudizi, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3°, della legge 20 novembre 2017, n. 168 ("Norme in materia di domini collettivi"), nella parte in cui, riferendosi ai beni indicati dall'art. 3, comma 1°, non esclude dal regime della inalienabilità le terre di proprie-

tà di privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati.

(*Omissis*).

(1) **Domini collettivi e alienabilità dei terreni gravati da usi civici in re aliena: una rinnovata certezza nella sentenza della Corte costituzionale 15 giugno 2023, n. 119.**

SOMMARIO: 1. La genesi del giudizio di incostituzionalità. – 2. Usi civici «in re propria» e «in re aliena»: esercizi di diritti esteriormente identici ma sostanzialmente diversi nella semasiologia di un sintagma dai confini incerti. – 3. La lettura degli usi civici come elementi concorrenti nella determinazione della forma del territorio: il presupposto logicamente preordinato al vaglio di costituzionalità della legge n. 168 del 2017. – 4. L'incostituzionalità dell'art. 3, comma 3°, della legge n. 168 del 2017 secondo la sentenza della Corte cost. n. 119 del 11 maggio 2023. – 5. Esigenze ambientali e spirali ambientaliste nelle pieghe di un sistema in evoluzione.

1. Il 15 giugno 2023, la Corte costituzionale ha depositato la sentenza n. 119, con cui ha riconosciuto e dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 3, comma 3°, della legge 20 novembre 2017, n. 168 (“Norme in materia di domini collettivi”).

La questione origina da un procedimento di esecuzione immobiliare nel corso del quale, dovendo disporre sul presupposto della loro alienabilità, la vendita di beni staggiati gravati da usi civici, il Tribunale ordinario di Viterbo, sezione civile, in funzione di giudice dell'esecuzione immobiliare, con due ordinanze di identico tenore¹, ha sollevato, questioni di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3, 24 e 42 della Costituzione.

Il rimettente osserva che, nelle more delle procedure esecutive, è entrata in vigore la legge n. 168 del 2017, che ha incluso tra i beni collettivi oltre che le terre di proprietà di soggetti pubblici anche quelle di proprietà dei privati sulle quali i residenti del comune esercitano usi civici non ancora liquidati. La stessa legge per tali beni, sia di proprietà pubblica che di privati, ha stabilito che il regime giuridico resterebbe quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusufruttabilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale, ascrivendo al regime giuridico della inalienabilità anche la proprietà privata gravata da usi civici.

Tuttavia rileva il Tribunale, la legge n. 168 del 2017, pur assoggettando sia i beni civici pubblici che quelli privati gravati da usi civici al regime di inalienabilità, esclude questi ultimi nella definizione del patrimonio civico o demanio, generando un insuperabile corto circuito ermeneutico che diviene ancor più rilevante ove si eserciti il tentativo di raccordare le previsioni della legge in questione con la più risalente disciplina degli usi civici delineata dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766², sulla scorta della quale inve-

¹ Tribunale di Viterbo, ordinanza del 28 marzo 2022, R.O. n. 114 del 2022 e ordinanza R.O. n. 127 del 9 maggio 2022, consultabili in https://www.gazzettaufficiale.it/atto/corte_costituzionale/caricaDettaglioAtto/originario?Atto.dataPubblicazioneGazzetta=2022-10-19&atto.codiceRedazionale=22C00183.

² Legge 16 giugno 1927, n. 1766 recante: “Conversione in legge del r.d. 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del r.d. 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del r.d. 22 maggio 1924, n. 751, e del r.d. 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del r.d.l. 22 maggio 1924, n. 751”.

ce, i divieti di alienazione, divisione o cessione di terre gravate da usi civici sarebbero testualmente riferiti solo alle terre appartenenti «alle collettività o a soggetti pubblici» non anche alle «terre private» gravate da diritti in favore delle collettività³. Il regime di inalienabilità, applicabile anche alle vendite disposte in sede esecutiva, sarebbe stato introdotto in modo innovativo senza che la legge in questione abbia, secondo il rimettente, contemplato «alcuna disposizione transitoria relativa alle terre private gravate da usi civici per le quali, alla data di entrata in vigore della legge, non sia stato concluso il procedimento di liquidazione».

Ritiene il giudice dell'esecuzione che l'art. 3, comma 3 della legge n. 168 del 2017 assoggettando al medesimo regime di inalienabilità sia la proprietà privata gravata da usi civici, sia i domini collettivi costituenti il demanio civico, violerebbe il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione, perché prevede che siano disciplinate «in modo uguale situazioni giuridiche differenti».

La norma censurata inoltre, privando il creditore del diritto di procedere ad esecuzione forzata sul bene, comprimerebbe la garanzia di poter agire in giudizio per la tutela dei propri diritti riconosciuta anche nella fase di esecuzione forzata dalla solida giurisprudenza della Consulta⁴, così da collidere anche con l'art. 24, comma 1°, Cost. e in particolare recare pregiudizio al diritto alla tutela giurisdizionale del ceto creditorio.

Infine il rimettente ritiene che la norma in questione sia lesiva del regime di proprietà privata sancito dall'art. 42 della Costituzione, perché l'inalienabilità non sarebbe giustificata dalla funzione sociale del diritto di proprietà dal momento che l'alienazione non interferirebbe con l'esercizio degli usi civici gravanti sul bene da parte della collettività che continuerebbe a persistere e anzi, finirebbe per svilire il contenuto del diritto di proprietà limitandone l'esercizio. La compressione del diritto di proprietà gravato da usi civici esistenti alla data di entrata in vigore della legge n. 168 del 2017, sarebbe in definitiva secondo il rimettente, lesiva sia in via diretta dei diritti del proprietario, sia in via mediata del diritto di credito vantato dal ceto creditorio garantito dai beni del proprietario-debitore.

Il Tribunale di Viterbo per poter emettere il decreto di trasferimento dei beni gravati da usi civici non ancora liquidati e interessati dalla procedura esecutiva, chiede che sia risolto il dubbio di legittimità costituzionale relativo all'art. 3, comma 3° della legge n. 168 del 2017.

La Corte costituzionale ritiene la questione fondata e per le motivazioni che saranno di seguito meglio analizzate (v. *infra*, par. 4) dichiara l'incostituzionalità della disposizione censurata.

Il profilo motivazionale della decisione della Consulta, espressivo di una lettura della disciplina dei beni civici sostenitrice di una provvida rinnovata certezza in merito alle tradizionali differenze di regime esistenti tra gli usi civici «*in re propria*» e «*in re aliena*» ma, che tuttavia si inserisce pienamente nel solco già tracciato di una visione degli

³ A sostegno della sua tale tesi il rimettente riporta un ampio stralcio della pronuncia dei giudici di legittimità di Cass. civ., Sez. III, 28 settembre 2011, n. 19792, in *Dir. e giur. agr.*, 2012, 11, p. 70, con nota di Baffa, nella parte che escluderebbe la possibilità di sottoporre a esecuzione forzata «beni del demanio civico», desumendone a contrario «che nella disciplina antecedente alla legge n. 168/2017 non vi fosse una preclusione al pignoramento delle terre private gravate da usi civici in quanto le stesse non appartengono al demanio civico». Cass. Sez. II civile, ordinanza 22 gennaio 2018, n. 1534 in *Foro amm.* (II), 2018, 9, p. 1426.

⁴ Corte cost. 5 dicembre 2018, n. 225; Corte cost. 10 giugno 2010, n. 198 Corte cost. 20 settembre 2004, n. 35; Le sentenze ivi indicate e tutte le sentenze della Corte costituzionale citate nel lavoro sono consultabili in <https://giurcost.org/>.

stessi rivisitata in chiave paesaggistica e ambientale⁵, restituisce l'opportunità per una riattualizzata riflessione sull'essenza storica e sul ruolo contemporaneo degli usi civici.

2. Lo *ius romanorum* non ha mai riconosciuto forme di proprietà diversa da quella individuale⁶ ed è solo con il dissolvimento dell'impero romano che la concezione romanistica della proprietà è costretta a confrontarsi con l'influenza dei popoli barbari e che la concezione del diritto di proprietà comincia a mutare⁷ assumendo le forme tipiche del condominio germanico «a mani giunte o per facoltà», diverso da quelle forme di condominio di matrice romanistica «per quote».

La matrice medioevale della categoria degli usi civici, che ha attraversato diverse epoche caratterizzate da differenti sistemi ordinamentali, espressivi a loro volta delle più varieguate organizzazioni sociali per giungere, in una sorta di trascendente immortalità funzionale, sino ai giorni nostri e rinverdersi in una attuale vocazione ambientale, in ragione della sua radicalizzata storicità ha determinato e continua a determinare profili controversi in ordine alla sua qualificazione sul piano giuridico e alla stessa definizione dell'istituto⁸.

Gli usi civici sono stati considerati nei modi più eterogenei e disparati, percorrendo l'asse delle categorie giuridiche qualificatorie da un estremo all'altro e passare dall'essere ora considerati dei diritti individuali specifici ora compiutamente assimilati al demanio.

Il problema di fondo sotteso alla loro controversa qualificazione, proprio in ragione dell'atavica genesi, è invero una questione di semasiologia e quindi propriamente, una questione relativa alla corretta individuazione del significato assunto dal sintagma (usi civici) nel tempo⁹.

⁵ La trama assiologica del nuovo assetto normativo, invero già da tempo tracciato in forme meno consolidate ma tuttavia efficaci, si avvale della copertura fornita dal confermato indirizzo della Corte costituzionale che ha portato in auge un nuovo modo di usare i beni civici con «numeroso forme, molteplici e diverse di godimento di un bene fondiario da parte dei membri di una comunità in virtù del loro collegamento con l'ambiente e il paesaggio». Tale chiave di lettura che collega gli usi civici al paradigma della utilità generale, è rinvenibile in: Corte cost. 27 giugno 1986, n. 151; Corte cost. 11 maggio 2017; Corte cost. 31 maggio 2018 n. 113; Corte cost. 24 aprile 2020, n. 71; Corte cost. 02 dicembre 2021, n. 228; Corte cost. 28 novembre 2022, n. 236.

⁶ P. BONFANTE, *Istituzioni di diritto romano*, Milano, 1987, p. 241; C. BONA, *Usi civici, Libro Terzo: Proprietà, legge 16 giugno 1927, n. 1766*, in *Commentario del Codice civile e codici collegati Scialoja-Branca-Galgano*, a cura di G. De Nova, Bologna, 2021. In argomento G. SANTUCCI, *Gli usi civici: note minime fra "diritto romano dei Romani" e tradizione romanistica*, Relazione al Convegno *Modernità degli usi civici*, Urbino, 3-4 maggio 2019, nella quale l'autore dopo aver ricondotto gli usi civici al modello teorico della proprietà collettiva, individua delle assonanze fra questi e alcune forme di proprietà collettiva o di godimento collettivo di beni comuni rinvenibili nell'esperienza giuridica romana, per poi osservare come il fenomeno della proprietà collettiva fu rifiutato nella tradizione romanistica successiva, soprattutto per istanze ideologiche legate alla difesa della sacralità della proprietà privata, mentre è rimasto presente in altri filoni secondari (*communio iuris germanici*).

⁷ Cass., un., 10 maggio 2023 n. 12570, punto, 5 in *Giust. Civ. Mass.*, 2023.

⁸ Fin dal Seicento, alcuni giuristi meridionali hanno associato ai domini collettivi la categoria dei diritti innati (*iura connata*) degli abitanti delle terre alla vita e alla nutrizione del corpo, ne *inermem vitam ducant*. Si vedano in proposito. M. CAFFIERO, *L'erba dei poveri. Comunità rurale e soppressione degli usi collettivi nel Lazio (secoli XVIII-XIX)*, Roma, 1983 e C. SCHMITT, *Il nomos della terra*, 1950, trad. it. di E. Castrucci, Milano, 1991, p. 24.

⁹ Sulla evoluzione degli usi civici nel tempo: A. GERMANÒ, *La ricognizione dello stato della legislazione e della giurisprudenza sugli «usi civici» secondo la Corte costituzionale*, in *Riv. dir. agroalim.*, 2020, p. 2; P. GROSSI, *Gli assetti fondiari collettivi oggi: poche (ma ferme) conclusioni*, nella ristampa anastatica, con integrazioni, della sua opera del 1977 «Un altro modo di possede-

L'irredento peccato originale è consistito nell'uso generalizzato nel tempo, della categoria degli «usi civici» per indicare indistintamente due situazioni giuridiche invece distinte, collegate a due differenziate condizioni di fatto: i «diritti collettivi d'uso» o «*iura in re aliena*» da un lato e i «diritti collettivi di appartenenza» o «*iura in re propria*» dall'altro. Circostanza evidenziata non solo dalla dottrina, che ha biasimato come equivoca la eterogeneità della categoria perché riferita a due oggetti diversi¹⁰ e ha sottolineato come tale confusione tra «*iura in re aliena*» e «*iura in re propria*» determini incertezza¹¹, ma anche dalla stessa Corte costituzionale che ha evidenziato l'ambiguità dell'espressione «usi civici», comprensiva di «istituti e discipline varie dell'intero territorio»¹².

La dottrina impegnata sul tema ha univocamente sempre operato una separazione sostanziale tra i «diritti reali di godimento su terre private» afferenti al patrimonio disponibile e i «domini a titolarità collettiva»¹³, sulla scorta anche dell'ineluttabile necessità di fornire un fronte di chiarezza rispetto alla circostanza che la stessa legge n. 1766 del 1927 ed alcuni provvedimenti collegati¹⁴, che avevano dato un assetto stabile ad un fenomeno che si presentava particolare rispetto all'ordinamento classico della proprietà, pur avvalendosi nelle descrizioni dei procedimenti di scioglimento della promiscuità in essi disciplinati della dicotomia tra *iura in re aliena* e *iura in re propria*, ha utilizzato indistintamente l'espressione «usi civici» (art. 1) per indicare sia i diritti promiscui su terre private che le vere e proprie proprietà collettive e ha finito per accentuare la confusione semantica tra le due entità differenti.

Invero gli «usi civici» sono diritti di pascolo, semina, raccolta legna, funghi, frutti ed erbe spontanee etc. spettanti ad una collettività (ai cosiddetti *cives* che costituiscono

re». *L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 2017, p. 427; F. POLITI, *Assetti fondiari collettivi e cultura giuridica, i valori delle proprietà collettive come fondamento di responsabilità civica e quali strumenti di risposta alle sfide contemporanee*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, Milano, 2013, p. 37; L. FULCINITI, *I domini collettivi tra archetipi e nuovi paradigmi*, in *Riv. dir. agroalim.*, 2018; E. TOMMASSELLA, *Le regole bellunesi*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, I, pp. 336-345; F. MARINELLI, *Gli usi civici*, in *Trattato di diritto civile e commerciale Cicu-Messineo*, 3^a ediz., Milano, 2022, p. 199 ss.

¹⁰ U. PETRONIO, *Usi civici*, in *Enc. dir.*, vol. XLV, Milano 1992, p. 931; G. CERVATI, *Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre di uso civico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 90 ss.; F. MARINELLI, *Dimensione della proprietà collettiva. Gli usi civici tra privato, pubblico, collettivo e comune*, ivi, 2022, 3, p. 665.

¹¹ L. PRINCIPATO, *Gli usi civici non esistono*, in *Giur. Cost.*, 2014, p. 3368.

¹² Corte cost., 21 febbraio 2017 n. 103, in *CED Cassazione*; Corte cost. 23 marzo 2021 n. 71, in *CED Cassazione*; Corte cost. 6 luglio 1972, n. 142, in *CED Cassazione*. In argomento M. NUNZIATA, *Verso una nuova razionalizzazione di usi civici e domini collettivi*, in *Riv. giur. ediliz.*, 2022, p. 38; E. BATTELLI - G. McDONALD, *Contributo al dibattito sulla codificazione dei beni comuni*, in *Riv. giur. ediliz.*, 2012, p. 255.

¹³ A. GERMANÒ *L'allodializzazione delle terre civiche, ovvero delle forme di conversione della proprietà collettiva in proprietà individuale*, in L. MIELE (a cura di), *La Regione Puglia e gli usi civici*, Foggia, 2000, p. 59; A. GERMANÒ, *Usi civici e soggetti interessati al procedimento di alienazione dei terreni di proprietà collettiva*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2013, 3, p. 207. Cfr. anche L. PRINCIPATO, *I profili costituzionali degli usi civici in re aliena e dei domini collettivi*, in *Giur. cost.*, 2015, p. 208 ss.; F. ADORNATO, *Autotutela amministrativa e revoca di delibera che autorizza l'alienazione di beni civici*, in *Riv. dir. agr.*, 1989, I, pp. 143-150; F. ADORNATO, *Nullità di vendita di beni civici prima della loro assegnazione a categoria*, in *Giur. it.*, 1982, 11, pp. 1621-1628; M.C. ANDRINI, *Usi civici ed attività notarile. Relazione alle giornate di studi sul disegno di legge quadro sugli usi civici elaborato dalla Commissione insediata dal Ministero dell'Agricoltura e Foreste nell'ottobre 1990, Fiuggi, 19-21 settembre 1991*, in *Vita notarile*, 1991, 3-4, pp. 802-812.

¹⁴ R.d. 26 febbraio 1928, n. 332, in *Gazz. uff.* 8 marzo 1928, n. 57 "Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. sul riordinamento degli usi civici del Regno".

la comunità) e da essa esercitati su determinate terre che possono essere: a) terre di natura pubblica perché appartenenti alla stessa collettività che le possiede da tempo immemore come comunità originaria, definite demani civici. In tal caso l'esercizio dei diritti di uso civico è indicato come «*iura in re propria*»; b) terre di natura privata, originariamente di proprietà solitamente dell'*ex* feudatario, sui quali il «signore» aveva concesso *benevolentiae causa* e/o come forma di compenso per una bonifica¹⁵ un diritto di utilizzo e godimento dei beni ben definito e limitato sui fondi poco idonei alla coltivazione. In tal caso l'esercizio dei diritti di uso civico è indicato come «*iura in re aliena*».

«L'esercizio degli usi civici su terre non proprie della popolazione, rappresenta sempre un godimento limitato di fronte al godimento pieno che la popolazione ha sulle terre proprie. Di conseguenza i frutti di un demanio comunale, cioè di terre di esclusivo dominio di una popolazione, non coincidono con gli usi civici che quella popolazione può avere esercitati su quella terra tenuta in dominio da altri»¹⁶.

Sono indicati come «usi», proprio perché si sviluppano nella realtà del vissuto come un «uso» delle popolazioni perpetuato nel tempo per *facta concludentia* in assenza di titoli legali e senza mediazione giuridica¹⁷. «Tanto è vero che tutta la legislazione in materia parlerà sempre di «riconoscimento» degli usi civici e le sentenze che ne dichiarano l'esistenza sono null'altro che dichiarative di una situazione di fatto»¹⁸.

Discernere se i diritti di uso civico sono esercitati sulle terre pubbliche del demanio civico universale o su terre private, è di fondamentale importanza in relazione ad un aspetto non solo particolarmente distintivo delle due differenti tipologie ma anche significativo sotto il profilo, che qui interessa, della circolazione dei beni e dei diritti. La legge n. 1766/1927 con il relativo regolamento, si è detto, indipendentemente dall'equivoca assimilazione delle due diverse categorie¹⁹ è sostanzialmente incentrata sulla bipartizione tra gli usi civici «*iura in re propria*» che gravano sul demanio civico, ossia su terre possedute *ab origine* dalla comunità utente e quelli «*iura in re aliena*» che gravano su terre private appartenenti a soggetti diversi da coloro (la collettività utente) che esercitano l'uso civico.

Per gli usi civici su terre private, essa prevede una fisiologica destinazione degli stessi ai procedimenti di liquidazione, articolati nelle tre modalità dello «scorporo» (artt. 5 e 6), consistente nell'attribuzione di una porzione di terreno quale misura compensativa in favore del Comune (rappresentativo della collettività), del «pagamento di

¹⁵ A. GERMANÒ, *Usi civici, terre civiche, terre collettive*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, II, p. 243.

¹⁶ Cass. civ., Sez. II, 27 febbraio 1942 n. 129, in *Rep. Foro it.*, 1941-1943, III, c. 561. Sentenza che seppur datata, tuttavia appare non meno efficace nella rappresentatività della differenza portata e natura degli usi civici ove esercitati su terreni privati e non su proprietà del demanio civico.

¹⁷ Sul tema v. A. GERMANÒ, *Usi civici, beni e proprietà collettive nell'esperienza della Regione Friuli-Venezia Giulia*, in *Riv. dir. agr.*, 1998, II, p. 182; ID., *Problematiche patrimoniali e gestionali delle terre collettive laziali*, in L. VENZI (a cura di), *Problematiche patrimoniali e gestionali delle terre collettive laziali*, Viterbo, 2002, p. 39; ID., *Demani ed usi civici nell'esperienza siciliana*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, I, p. 244. Cfr. anche G.P. BOGNETTI, *Sull'origine dei comuni rurali nel medioevo*, in *Studi nelle scienze giuridiche e sociali* della Facoltà di giurisprudenza della Regia Università di Pavia, volumi X e XI, Pavia, 1926-1927. V., anche E. CORTESE, *Domini collettivi*, in *Enc. dir.*, vol. XIII, Milano, 1964, p. 913; L. COSTATO, *I domini collettivi nel medio Polesine*, Milano, 1968; F. FONTANAROSA, *Usi civici e proprietà collettive. Spunti per una comparazione diacronica e sincronica*, Campobasso, 2012, p. 20.

¹⁸ Così F. MARINELLI, *La cultura dei domini collettivi e la riforma degli usi civici*, in *Riv. Cass. For.*, 2019.

¹⁹ Assimilazione che secondo l'approccio esplicito di alcuni autori «è foriera di disordine nonché motivo di gravi conflitti». Così V. BARBA, *Validità ed efficacia degli atti dispositivi di beni gravati da usi civici*, in AA.VV., *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, Torino, 2019, p. 119.

un canone enfiteutico» (art. 7, comma 1^o) all'ente nel caso delle terre alle quali sono state apportate migliorie o, solo nel caso delle *ex* province pontificie, attraverso l'affrancazione inversa che, a certe condizioni, consente di attribuire l'intero fondo alla comunità, dietro pagamento di un canone in favore del proprietario.

In sostanza con la liquidazione, il diritto d'uso esercitato dalla collettività utente sulle terre private si estingue come esercizio diretto e si converte o nel riconoscimento ad essa del diritto di una quota del fondo (operazione di scorporo) o nel diritto a percepire un canone in danaro. Sicché nel caso dello scorporo il fondo è diviso in due quote, una da assegnarsi alla collettività e l'altra, libera dagli usi, al proprietario e nel caso del canone enfiteutico, il fondo è assegnato, per intero e libero dagli usi, al proprietario in cambio di un riconoscimento in denaro anche definitivamente affrancabile.

Di fatto, le legge con la quale nel consolidato Stato unitario si dava un assetto univoco e stabile all'eterogeneo fenomeno degli usi civici²⁰, accanto ad un quadro in parte conservativo, riservato agli usi civici esercitati sul demanio civico (*iura in re propria*), delineava di contro un esplicito sistema liquidatorio degli usi civici gravanti su terreni privati (*iura in re aliena*) incentivandone, in una logica compensativa delle remote necessità collettive (quota del fondo o canone enfiteutico), la piena privatizzazione.

Ciò che sul piano giuridico accade con la disciplina introdotta dalla legge in questione, è che gli usi civici gravanti su terreni privati, attraverso il procedimento di liquidazione, da diritti di un condominio particolare per «facoltà separate» istaurato tra titolare delle terre e membri della collettività utente ispirato al modello germanico a mani giunte, diventano espressione dei tipici diritti del condominio «per quote» o «frazionario» di radice romana²¹.

«Il principio che spiega e giustifica le forme di liquidazione degli usi civici di cui alla legge del 1927, sia attraverso divisione per quote (art. 5 ss.) sia attraverso compenso in canone (art. 7 ss.) sta in ciò, che la legge ha considerato gli usi civici su terre aliene (rispetto alla comunità), su terre in dominio privato, come diritti di natura condominiale²².

Le stesse Corti, hanno sempre accondisceso l'ispirazione liquidatoria per il regime dei terreni privati gravati da usi civici incoraggiata dalla legge n. 1766/1927 e del suo collegato regolamento di esecuzione adottato con il r.d. n. 332/1928, avallando di fatto la sostanziale differenza in essa tracciata tra «*iura in re aliena*» e «*iura in re propria*»²³,

²⁰ Si pensi agli «usi civici aperti» caratteristici del Mezzogiorno, dove tutti i residenti di un comune partecipavano, sia pur senza quote, alla comunione dei beni demaniali. Agli «usi civici chiusi» caratteristici invece dell'Arco alpino, spesso chiamati «regole», dove alla comunione dei beni civici partecipavano solo i discendenti degli antichi originari dei luoghi e in particolare alle «regole ampezzane» e alle regole «cadorine» o ancora ai diritti civici tipici del Centro Italia che erano esercitati da associazioni di utenti con specifici requisiti di professionalità: università agrarie, e associazioni di coltivatori agricoli o di allevatori di bestiame o di artigiani.

²¹ Commissario Usi Civici Roma, sentenza 9 marzo 1983, in *Rep. Foro. it.*, 1984, cc. 20-39 e in *Riv. dir. agr.*, 1984, II, p. 46 con nota di L. RAMELLI DI CELLE, nella quale: «la liquidazione degli usi civici su terre private costituisce scioglimento di un condominio per facoltà e, pertanto, il giudizio di liquidazione possiede natura di giudizio divisorio».

²² V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983, p. 227. Per una completa analisi sul tema v. A. GERMANO, *Domini collettivi*, in *Dig./priv.*, Agg., vol. XI, Torino, 2018, p. 203. In argomento v. anche V. CERULLI - L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Politica del diritto*, 2014, 1, pp. 3-35.

²³ Cass., Sez. un., 10 maggio 2023 n. 12570 in *Giust. civ. Mass. 2023*, che nel punto 7 così precisa: «pertuttavia, all'interno di detti usi due categorie e due regimi normativi sono stati comunque individuati, in considerazione della diversità originaria della proprietà del terreno. La citata legge base del 1927 non reca, in effetti, una definizione espressa degli usi civici, ma li qualifica indistintamente come riconducibili a due diversi diritti di godimento delle terre che ne costitui-

ora anche pronunciandosi sull'oggetto della liquidazione²⁴, ora individuando i parametri per la determinazione del *quantum* liquidatorio²⁵, ora ancora esprimendosi in merito alla natura del canone enfiteutico²⁶.

Il diverso regime accordato dalla legge alle due differenti tipologie di usi civici, rileva in particolare sotto il profilo dei temi relativi alla loro disponibilità, alienabilità e commerciabilità e sdemianizzazione.

Ebbene, diversamente da quanto previsto per gli usi civici gravanti su terreni privati, il regime delineato dal legislatore negli anni venti per i terreni che sono oggetto dei diritti *in re propria* (terre della collettività che sono possedute dai comuni *ab origine* o che derivano da procedimenti di liquidazione) introduce una ulteriore distinzione fra: a) terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente; b) terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria (art. 11). L'assegnazione anche di tali beni a due differenti categorie di demanio, esprimeva chiaramente proprio quello scopo di bilanciamento tra esigenze conservative e aspirazione a soddisfare i bisogni delle popolazioni in un'ottica di auspica crescita produttiva (art. 14).

Per la prima categoria di beni, l'art. 12, comma 2°, della legge prevede un regime di inalienabilità e di immutabilità della destinazione, salvo (ipotesi remota) autorizzazione del «Ministero dell'economia nazionale». Per la seconda tipologia di beni, delinea, invece, un meccanismo di ripartizione del terreno in unità fondiari (art. 13), da attribuire alle famiglie di coltivatori a titolo di enfiteusi (art. 19) con l'obbligo di apportare migliorie per la possibile successiva affrancazione del fondo (art. 21). Anche in questo caso tuttavia, la legge prevede che prima dell'affrancazione le unità fondiari non possano «essere divise, alienate o cedute per qualsiasi titolo» (art. 21, comma 3°).

Il regio decreto n. 332 del 1928 attuativo della legge n. 1766 del 1927, introduce alcune ulteriori limitate deroghe. Il suo art. 39, prevede la possibile autorizzazione all'alienazione «di quei fondi che per le loro esigue estensioni non si prestano a qualsiasi forma di utilizzazione prevista dalla legge», mentre l'art. 41 contempla l'eventuale richiesta al Ministro dell'economia dell'autorizzazione per una diversa destinazione dei beni «quando essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti».

Nel dualismo di tale differenziato regime, con orientamento univoco, la dottrina ha sempre ravvisato il fondamento legislativo sulla base del quale ha (correttamente) sostenuto che, mentre le terre pubbliche appartenenti alla collettività (*iura in re propria*) gravate da usi civici, siano «indisponibili, inalienabili e immutabili nella destinazione» (art. 12, comma 2° e art. 21, comma 3°) e che quindi non possano circolare che nelle rare forme ammesse (artt. 13, 19 e 21 legge n. 1766/1927 e 39 r.d. n. 332/1928), i beni privati gravati da usi civici esercitati dalla collettività su terreni di altri (*iura in re aliena*) sono di contro sempre alienabili, disponibili e commerciabili²⁷.

scono oggetto: l'uso civico propriamente detto e il c.d. demanio civico». Nello stesso senso: Cass., Sez. un., n. 1671 del 1973 in *Rep. Foro it.*, 1973-1975, II, c. 781.

²⁴ Cass. civ., Sez. III 22 giugno 1951, n. 1681 (*ined.*) *Miccinelli c. Com. Supino*, in *Rep. Foro it.*, 1951, c. 40 «La liquidazione degli usi civici non può avere luogo che in riguardo a terre di natura privata o *ex* feudale, che ne siano gravate, perché per quelle appartenenti alla collettività la cessazione degli usi non può aversi che per quotizzazione, ove le stesse ne siano suscettibili».

²⁵ Cass. civ., Sez. II, 27 febbraio 1946, n. 192 in *Rep. Foro it.*, 1944-1946, I, c. 725; Cass. civ., Sez. II, 30 marzo 1951, n. 698 in *Rep. Foro it.*, 1950-1952, III, c. 540; Cass. civ., Sez. II, 13 ottobre 1953, n. 3345 in *Rep. Foro it.*, 1953-1955, II, c. 231.

²⁶ Cass. civ., Sez. II, 17 febbraio 1877, n. 44 in *La legge*, 1877, 228 ss.: «Il peso del canone enfiteutico è tipico del censo riservativo, ma non dell'enfiteusi, avvenendo nell'un caso il pieno trasporto della proprietà nell'investito, non così nel secondo».

²⁷ Con riferimento ai rapporti tra disciplina «pubblica» e «privata» in materia di usi civici,

In tal senso, la dottrina ha visto altresì deporre la previsione di cui all'art. 3 della più volte citata legge del 1927, che prescrive la «denuncia» al Commissario liquidatore da esercitarsi entro sei mesi dalla pubblicazione della legge, ad opera di «chiunque eserciti o pretenda esercitare diritti della natura» di uso civico promiscuo. Opzione interpretativa avvalorata dalla Corte di Cassazione, che ha ritenuto che tale denuncia riguardi esclusivamente i diritti di uso civico su beni privati altrui e non possa riguardare i diritti sui terreni del demanio universale, dei quali invece, gli utenti sono *ex se* già titolari e non avrebbero nulla da rivendicare, precisando altresì che la naturale differenza dei contenuti di uso civico (su beni privati o su demanio universale) spiega la diversa disciplina ad essi destinata la quale non contrasta con gli artt. 3 e 42 della Costituzione e non incontra alcuna controindicazione nell'esigenza della libera circolazione dei beni, connotato quest'ultimo necessario solo dei beni di titolarità pubblica (non per quelli privati)²⁸.

Invero la Suprema Corte aveva già avuto modo di osservare come la destinazione conservativa a favore di pubbliche finalità dei beni sui quali si esercitano diritti *in re propria*, sottopone gli stessi ad un regime di indisponibilità analogo a quello dei beni

interessante è l'ulteriore tema relativo alla valenza pubblicistica del bene collettivo a fronte della personalità giuridica di diritto privato degli enti esponenziali titolari dei domini collettivi. In argomento, si rinvia a P. GROSSI, *Absolutismo giuridico e proprietà collettive*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, 1, p. 264. Secondo il punto di vista dell'autore, la distinzione tra pubblico e privato non vale per i beni civici perché sarebbe la storia a dare la prova che le collettività titolari di proprietà «sono sempre e comunque una sintesi delle due dimensioni che in essa si compongono e si mescolano fino a perdere i tratti rispettivamente connotanti». Con più specifico riferimento alla titolarità locale dei beni civici, in epoca precedente alla vigenza della legge n. 168/2017, interessante il diverso punto di vista espresso in dottrina tra chi, come F. MARINELLI, *Gli usi civici*, Milano, 2013, ha sostenuto che la titolarità spettasse alla collettività e chi, come U. PETRONIO, *op. cit.* e L. DE LUCIA, *Usi civici*, in *Dig. pubbl.*, vol. XV, Torino, 1999, ha invece sostenuto che spettasse ai comuni. La Corte costituzionale nella sentenza n. 71/2020, involgendo anche i profili relativi alla titolarità, si è posta il problema del raccordo tra le pregresse previsioni normative (legge n. 1766 del 1927 e art. 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio) che contemplano la natura pubblicistica del bene collettivo e la disposizione dell'art. 1, comma 2°, della legge n. 168 del 2017, per la quale gli enti esponenziali titolari dei domini collettivi assumono la personalità giuridica di diritto privato, affermando con forza che il titolare dei beni collettivi è la collettività e che la valenza pubblicistica del bene collettivo non inferisce con la condizione di personalità giuridica degli enti che ne sono titolari. A riguardo A. GERMANÒ, *op. cit.* efficacemente osserva che: «la Corte riconosce che la «valenza pubblicistica del bene collettivo» non incide sulla facoltà che gli enti esponenziali abbiano la personalità giuridica di diritto privato: in sostanza la Corte afferma che la disciplina dei domini collettivi è *privata* quanto ai soggetti ed è *pubblica* quanto agli oggetti. Questo significa che le modalità di gestione dei beni collettivi sono quelle proprie del diritto privato, ma che esse sono legittime *solo* nel perimetro fissato dal particolare regime giuridico dell'assetto fondiario, dall'uso paesisticamente coerente dello stesso e dall'impossibilità di escludere da tale particolare *societas* il godimento del bene collettivo spettante a ciascun membro della collettività. Dunque, la Corte riconosce che nella materia della proprietà collettiva vi sono soggetti sì privati ma titolari di beni caratterizzati dai requisiti propri della demanialità. In parole povere, soggetti privati e beni – l'oggetto – seppur privati, pubblici per regime». Efficaci spunti sul tema sono rinvenibili in V. CERULLI IRELLI, *Apprendere «per laudo» Saggio sulla proprietà collettiva in Quaderni per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2016, p. 295. Ancora V. CERULLI IRELLI, *Organismi di gestione di proprietà comunitarie nella realtà italiana: profili pubblicistici*, in G.C. DE MARTIN, (a cura di), *Comunità di villaggio e proprietà collettive in Italia e in Europa*, Padova, 1990, p. 193 sostiene che «nella nostra materia va distinto chiaramente il profilo soggettivo da quello oggettivo: una volta affermato, come afferma il legislatore in materia inequivocabile, che i beni di cui ci occupiamo sono beni assoggettati al regime di tutela pubblicistica incentrato sui noti istituti «demaniali», ciò che concerne poi le forme organizzative della gestione, la loro stessa ascrizione al diritto pubblico o al privato diviene un profilo non più vincolato a rigidi schemi positivi»

²⁸ Cass. civ., Sez. II del 16 marzo 2007 n. 6165 in *Giust. civ. Mass.*, 2009

demaniali (dello Stato)²⁹, che rende gli stessi neppure espropriabili per causa di pubblica utilità se non previa «sdemanializzazione»³⁰. Sdemanializzazione che può ravvisarsi esclusivamente in un atto espresso, quale l'eventuale provvedimento del Ministero dell'agricoltura e delle foreste – ora della Regione – (art. 12 della legge n. 1766 del 1927 e artt. 39 e 41 del regolamento di attuazione approvato con r.d. 25 febbraio 1928, n. 332)³¹.

Con riferimento agli usi gravanti su terre private, invece, il tema rilevante è quello relativo alla distinzione imprescindibile sul piano giuridico tra «proprietà» e «vincolo», che devono essere tenuti distinti. La proprietà del bene è infatti indiscutibilmente privata, in quanto non appartenente alla collettività originaria ma ad un soggetto diverso che ne è autonomamente titolare. Su quel bene di «proprietà privata», la collettività in forza di una remota (e per ciò passibile anche di essere incerta) abitudine, esercita un atipico limitato diritto di godimento *per facta concludentia*. La legge ha riconosciuto e tutelato tale diritto di godimento *sui generis* con l'apposizione del «vincolo» che non intacca la proprietà del bene (che rimane di esclusivo appannaggio del suo titolare) ma semplicemente, riconosce e perpetua la possibilità per la collettività utente di trarre (sempre unitamente al proprietario e in misura subordinata alle sue esigenze) da quel bene privato «di altri» (*re aliena*) utilità quali pascolo, legname, funghi, frutti spontanei etc. e oggi (come si dirà *infra*) la preservazione degli assetti territoriali.

La «alienabilità del bene» deve essere distinta dalla «permanenza del vincolo» che non è in discussione³² altrimenti, come è stato efficacemente osservato, «si confonde il contenitore con il contenuto»³³.

3. Il quadro normativo relativo ai domini collettivi e agli usi civici è stato innovato ed integrato con ulteriori successivi interventi, che hanno corroborato la loro già peculiare disciplina giuridica, determinandone certamente una chiara evoluzione in chiave paesaggistico-ambientale, attraverso l'attribuzione ad essi del ruolo di concorrenti nella determinazione della forma del territorio³⁴.

²⁹ Cass civ., Sez. II, 20 aprile 1953, n. 3690 in *Rep. Foro it.*, 1953-1955, II, p. 152.

³⁰ Corte cost. 30 dicembre 1961, n. 78.

³¹ Cass., Sez. un., 25 maggio 2023 n. 12570, in *Giust. civ. Mass.*, 2023, la quale nelle conclusioni così chiarisce: «Poiché i beni gravati da uso civico di dominio collettivo sono assimilabili a quelli demaniali (costituendone – secondo alcuni indirizzi – una particolare categoria), l'approdo ermeneutico, in relazione al loro regime giuridico sul punto, non può essere che lo stesso, nel senso che l'esperimento della procedura espropriativa per pubblica utilità, affinché possa essere ritenuta legittima, deve essere proceduta dalla preventiva "sdemanializzazione" di siffatti tipi di beni. Pertanto la "sdemanializzazione degli usi civici collettivi" non può verificarsi – "mediatamente" – direttamente con l'esecuzione di una procedura di espropriazione per pubblica utilità [...] nessuno spazio può considerarsi aperto a valutazioni discrezionali di autorità amministrative o, comunque, esercenti attività di corrispondente natura, potendo e dovendo esse operare nella più stretta osservanza delle norme e dei criteri prefissati dalla legge; il che induce a configurare i relativi provvedimenti come atti vincolati, ovvero adottabili con mera efficacia esecutiva, in virtù della funzione peculiarmente assoluta. La "sdemanializzazione" deve, quindi, realizzarsi tramite le procedure e sulla base dei criteri individuati dalla legge per ciascuna categoria di beni pubblici e non attraverso una mera comparazione di interessi pubblici connessi all'utilizzazione del bene attuata dall'autorità espropriante secondo le regole del diritto amministrativo comune. Una diversa interpretazione si porrebbe in contrasto con la disciplina e la finalità stessa degli usi civici».

³² V. BARBA *op. cit.*

³³ Così P. LAZZARA, *Questioni vecchie e nuove in tema di domini collettivi e usi civici. La legge 168-2017 all'attenzione della Corte costituzionale*, in *Federalismi* 2023, 8, p. 59.

³⁴ Corte cost. 2 dicembre 2021, n. 228. Per un proficuo approfondimento in merito: M. RUO-

In questa direzione il primigenio intervento è rinvenibile nella legge 8 agosto 1985, n. 431 (c.d. legge Galasso) che ha assoggettato al vincolo paesaggistico «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici». Norma alla quale, ha fatto più tardi da eco, la «legge quadro sulle aree protette» n. 394 del 6 aprile 1991, che ha previsto in generale la conservazione e valorizzazione delle aree gravate da uso civico presenti nel perimetro della zona protetta.

Sicuramente ancora più incisiva, sotto il profilo della qualificazione paesistica degli usi civici, la previsione contenuta nel Codice dei beni culturali³⁵ (art. 142, comma 1°, lett. b) che ha stabilito come «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici» siano beni di interesse paesaggistico, tutelate *ipso iure*. Sostanzialmente si procede all'apposizione di vincoli a garanzia dell'integrità del territorio e del paesaggio e si direziona la materia verso un inquadramento di carattere ambientale.

Con l'adozione della legge n. 168 del 2017 sui «domini collettivi», si realizza un definitivo mutamento sistematico, apprezzabile nella significativa contrazione dei poteri delle legislazioni regionali di disconoscere la proprietà collettiva e nell'attribuzione di uno stringente vincolo paesaggistico ai domini collettivi³⁶ ai quali, è altresì conferita una significativa funzione ambientale, nella misura in cui spiega che «l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio»³⁷.

I domini collettivi sono elevati a rango costituzionale e ad essi è riconosciuta la «qualità di ordinamento giuridico primario delle comunità originarie» quale «proiezione socio-politica-giuridica di una comunità che esprime in essa la propria complessità sociale e, di conseguenza, anche la propria complessità giuridica»³⁸. Le esigenze di tutela ambientale nella nuova legge diventano non solo sovraordinate alle altre contrapposte necessità, ma addirittura esclusive e la stessa Corte costituzionale rinviene ora nella proiezione della forma del territorio la *ratio* sottesa al provvedimento normativo³⁹.

Il quadro regolatorio si accresce di una significativa complessità nella quale si enfa-

TOLO, *Gli effetti della decisione di incostituzionalità sulla circolazione immobiliare. Il caso degli usi civici*, Consiglio Nazionale del Notariato, Studio n. 18/2023/P, approvato con delibera 1° febbraio 2023 della Commissione Studi Pubblicitici; P. LAZZARA, *op. cit.*

³⁵ D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137». In argomento G. MARI, *I beni di collettivo godimento nella recente giurisprudenza della corte Costituzionale*, in *Riv. giur. ediliz.*, 2019, 490; G. SCIULLO, *I vincoli paesaggistici ex lege origini e ratio*, in *Aedon*, 2012, pp. 1 e 2.

³⁶ Questi i temi esposti nella Relazione Illustrativa al d.d.l. S 968 al Senato.

³⁷ Sul tema degli usi civici quali strumenti di tutela ambientale, proficui gli approfondimenti proposti da E. TOMMASELLA, *Il ruolo della proprietà collettiva della tutela ambientale*, in L. COSTATO - A. GERMANO - E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. 2, *Il diritto agro-ambientale*, Torino, 2011, p. 217; A. GERMANO, *Conservazione degli usi civici e tutela ambientale*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, II, p. 261; ID., *Sul regime delle terre civiche costituenti il paesaggio agrario*, in *Riv. dir. agroalim.*, 2017, p. 581; ID., *Il fine ambientale dei beni civici: elemento di unione e di integrazione fra la legge 1766/1927 e l'art. 3 del d.lgs. 97/1994 sul riconoscimento regionale delle comunità titolari di proprietà collettive*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2012, p. 207; A. JANNARELLI, *La corte costituzionale e la «classificazione» dei beni civici: una felice messa a punto nella decisione 11 maggio 2017, n. 103*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, p. 92; F. ADORNATO, *Proprietà collettiva e profili ambientali*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercato*, 2007, 1, p. 53; E. ROOK BASILE, *Sui domini collettivi in Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura. Studi in onore di Marco Goldoni*, Pisa, 2019, p. 185; S. MASINI, «Tracce di diritto agrario», Bari, 2019, p. 263.

³⁸ Così P. GROSSI, *Pluralità delle fonti del diritto e attuazione delle Costituzione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2020, p. 763 ss.

³⁹ Il riferimento è alla sentenza Corte cost. 2 dicembre 2021, n. 228.

tizza la contrapposizione tra interesse particolare ed interessi generali su un piano nuovo, non più quello – tradizionalmente caratterizzante gli usi civici – della competizione utilitaristica tra il *primus* e i *cives* o tra la collettività di *cives* e il singolo *civis*, finalizzata all'originario sostentamento o tra l'interesse particolare della collettività locale e quello statale all'incremento della produttività agricola, ma diviene una divergenza tra interessi, che quantunque ancora svolta sul piano esistenziale, si connota di una matrice estetico-salutistica, ove l'utilità necessaria alla sopravvivenza piuttosto che la garanzia al mantenimento della possibilità di pascolo, diviene l'arginamento alla mutazione del territorio nel quale i *cives* preservano le condizioni per conservare la propria salute.

Il tema diventa quello più che mai attuale della sostenibilità e della misura con la quale essa possa ricercarsi nella nuova cornice disciplinare delineata dalla legge n. 168 del 2017, che intensificando la valenza ambientale degli usi collettivi, ha finito per acuire la difficoltà di stabilire sul piano dogmatico, i criteri di bilanciamento per l'opportuna convivenza tra le situazioni soggettive meritevoli di tutela in gioco e il regime dei vincoli espressione invece di una esigenza generale, per la coesistenza tra le esigenze di tutela ambientale e l'interesse, affatto trascurabile, alla sfruttamento economico di quei beni.

Gli effetti di questa iper accentuazione delle attitudini ambientali dei domini collettivi nella nuova impostazione regolatoria sono stati osservati nelle tendenze classificatorie di alcune decisioni commissariali, che di essi ne hanno fatto una categoria indicata come dei «super beni ambientali»⁴⁰.

L'aspetto più controverso nell'enfatico approccio ambientale della legge in questione, già osservato da molti autori⁴¹ è rinvenibile nel suo art. 3 e, in particolare, nel rapporto definitorio esistente tra i suoi commi 1°, 2° e 3°. Il comma 1° dell'art. 3 infatti, suddividendo i beni collettivi in sei categorie elencate nelle lettere da *a*) ad *f*), contemplando alla lett. *d*) la categoria degli usi civici «*in re aliena*» non ancora liquidati, indicati come «le terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti del Comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati». Il successivo comma 2° esclude correttamente i beni di cui alla lett. *d*) da quelli «*in re propria*» ossia dal patrimonio civico (o demanio civico) per poi, contraddittoriamente, prevedere però al successivo comma 3°, che il regime giuridico dei beni di cui al comma 1 (tutti, sia gli usi civici *in re propria* che quelli *in re aliena*) resta quello della inalienabilità, indivisibilità, inusufruttibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale.

La soluzione disvela una evidente insostenibilità, che poggia sulla contraddittorietà dell'articolazione della norma che prima (nei commi 1° e 2°) differenzia i beni collettivi e poi (nel comma 3°), sterilizzando il distinguo, assoggetta tutti i beni gravati da uso civico ad un regime generale di assoluta inalienabilità, senza distinzione tra la proprietà pubblica o privata del bene.

Il contenuto dell'art. 3 della legge n. 168 del 2007, non pone solo il problema relativo alla sua incoerenza interna ma solleva il tema rilevante di un contrasto evidente tra le sue disposizioni e la complessiva cornice regolatoria della materia.

Il regime generale di inalienabilità delineato dalla legge n. 168 del 2017 collide evidentemente con il consolidato regime degli usi civici «*in re aliena*» secondo il quale, in caso di alienazione, il nuovo proprietario del bene ne può disporre senza incidere sull'uso civico che rimane opponibile a tutti gli aventi causa, anche se non trascritto e senza possibilità di usucapione. Regime consolidatosi all'ombra della legge del 1927 alla

⁴⁰ Commissario Usi civici di Roma, ord. 28 ottobre 2018, n. 452.

⁴¹ Tra tutti M. RUOTOLO, *op. cit.*; P. LAZZARA, *op. cit.*; D. PORRARO, *Natura e struttura dei diritti di uso civico*, in Av.Vv., *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, Torino, 2018, p. 135.

quale la Corte costituzionale ha assegnato il ruolo preminente di norma interposta nel giudizio di legittimità costituzionale, stabilendo che con essa le disposizioni della nuova legge devono necessariamente confrontarsi⁴².

Invero, ancora la Corte costituzionale, in uno dei molteplici interventi operati negli ultimi anni sul tema dell'attuale assetto degli usi civici⁴³, non ha mancato di esaminare le deroghe ai principi generali di indisponibilità fissate dalla legge n. 1766 del 1927 e dal regolamento attuativo (r.d. n. 332 del 1928) confermando, con lineare chiarezza interpretativa, la reviviscenza dei procedimenti di scioglimento della promiscuità della proprietà collettiva, che completano e adeguano il regime coesistendo con la pianificazione paesaggistica e con la natura dinamica degli assetti collettivi, al di fuori di ambiti di tutela meramente conservativi.

4. Sul tema il Tribunale di Viterbo, Sezione civile, Ufficio esecuzioni immobiliari, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale relativamente all'asserita contraddittorietà e irragionevolezza della scelta del legislatore di prevedere il regime dell'inalienabilità sia dei beni rientranti nel demanio civico e sia delle terre private gravate da usi civici, proprio sull'assunto che l'art. 3, comma 3°, della legge n. 168 del 2017 sarebbe in palese contrasto con gli artt. 3, 24 e 42 della Carta costituzionale.

Il Tribunale rimettente osserva che la legge del 2017 nel suo art. 3 abbia irragionevolmente tracciato un regime comune per situazioni differenti e oggetti disomogenei, senza tener conto della natura patrimoniale delle proprietà private sulle quali i residenti del comune esercitano gli usi civici non ancora liquidati, che rimane diversa dalla natura demaniale degli altri beni collettivi. Il risultato porterebbe ad una ingiustificata compromissione della proprietà con grave danno per la circolazione dei beni. La questione è posta sull'aspetto più controverso della legge: l'estensione del regime di inalienabilità oltre il perimetro del demanio civico.

La vicenda giudiziaria trae origine da una procedura esecutiva nella quale il Tribunale, dovendo procedere al pignoramento di un compendio immobiliare, aveva rilevato che parte di esso era gravato da diritti di uso civico non ancora liquidati, sicché il caso poneva il generale problema della circolazione di tali beni declinato nel peculiare aspetto della loro pignorabilità quali oggetto di una esecuzione per garantire le pretese del creditore.

⁴² Sul tema della giurisprudenza della Corte costituzionale sugli usi civici, si rinvia a: A. GERMANÒ, *La disciplina degli usi civici-domini collettivi nella ricostruzione della Corte costituzionale*, in *Riv. dir. agroalim.*, 2018, p. 661 ss; A. GERMANÒ, *Un diritto transitorio degli usi civici? Ovvero del rapporto tra legge nazionale n. 168/2017 sui domini collettivi e le leggi della Regione Veneto n. 31/1994 sugli usi civici e n. 26/1996 sulle Regole*, Relazione al Convegno di Longarone del 13 aprile 2018, in www.demaniocivico.it, 2018, par. 5; A. JANNARELLI, *Terre civiche e vincolo paesaggistico tra ermeneutica della Corte costituzionale e (provvide) iniziative del legislatore nazionale*, 2018, 2, p. 118. Cfr. anche G. DI GENIO, *Gli usi civici nella legge n. 168 del 2017 sui domini collettivi: sintonie e distonie attraverso la giurisprudenza costituzionale e il dibattito in sede costituente*, in *federalismi.it*, 18, p. 2018.

⁴³ Corte cost. n. 71 del 2020 con la quale ha dichiarato fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte d'appello di Roma, sezione specializzata degli usi civici, aventi ad oggetto l'art. 53 della legge regionale Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, "Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2011). Art. 3, comma 4°, della legge regionale n. 8/2002", con riferimento agli artt. 3, 9, 42 e 117, 2° comma, lett. l), della Costituzione. La norma regionale prevedeva la cessazione dei diritti di uso civico, quando questi insistessero sulle aree e sui nuclei di sviluppo industriale individuati dai relativi piani regolatori, ai sensi dell'art. 20 della legge reg. Calabria n. 38 del 2001 ("Nuovo regime giuridico dei Consorzi per le Aree, i Nuclei e le Zone di Sviluppo Industriale"). La Corte ne ha ritenuto l'illegittimità per violazione degli artt. 9 e 117, 2° comma, lett. l), della Costituzione.

Sul punto la Suprema Corte, aderendo implicitamente alla visione dei «super beni ambientali», aveva stabilito che un bene gravato da uso civico non può essere sottoposto ad un'esecuzione forzata in quanto lo stesso è assimilato ad un bene demaniale. I beni gravati da uso civico sono incommerciabili salvo che su di essi non venga avviato un apposito procedimento di liquidazione⁴⁴.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 119 del 11 maggio 2023 (pubblicata in data 15 giugno 2023), dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3°, della legge 20 novembre 2017, n. 168 ("Norme in materia di domini collettivi"), nella parte in cui, riferendosi ai beni indicati dall'art. 3, comma 1°, non esclude dal regime della inalienabilità le terre di proprietà di privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati.

Riconosciuta l'esigenza, sottesa alla disciplina degli usi civici, di preservare l'ambiente e il paesaggio in nome di interessi generali da garantire anche alle generazioni future, la Consulta fonda la parte sostanziale della propria argomentazione motivazionale su un principio fondante: gli usi civici sono essi stessi il vincolo paesaggistico apposto alla proprietà privata che ne è gravata.

Il ragionamento prende le mosse dalla evidenza di come sia la stessa tutela degli usi civici prima della loro liquidazione a garantire la salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio grazie all'esistenza del vincolo paesaggistico, che è di per sé idoneo ad assicurare la conservazione della destinazione paesistico-ambientale del territorio. Tale esigenza non è minimante intaccata dalla circolazione della proprietà privata gravata da usi civici non ancora liquidati. Proprio gli usi civici sono il vincolo paesaggistico che la proprietà privata porta sempre con sé e che comportano che il proprietario non possa apportare al bene modificazioni pregiudizievoli per i valori paesaggistici, che sono tutt'uno con gli usi civici.

«In sostanza, la proprietà privata circola unitamente agli usi civici e al vincolo paesaggistico, incorporando in tal modo la destinazione paesistico-ambientale, con la conseguenza che chiunque acquisti il fondo non può compiere alcun atto che possa compromettere il pieno godimento promiscuo degli usi civici». La sola presenza del vincolo paesaggistico apposto dal gravame dei diritti di uso civico, impedisce al privato proprietario di compiere sul fondo interventi che possano mutarne la destinazione o limitarne la fruizione collettiva e la conservazione del territorio si impone a chiunque, a qualsiasi titolo, acquisti il fondo.

Secondo la Corte, la previsione di mantenere il vincolo paesaggistico anche dopo la liquidazione degli usi civici (art. 3, comma 6°) trova la sua giustificazione proprio nel divieto di trasformazione del territorio prima dell'eventuale liquidazione degli usi, momento nel quale, la salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio è soddisfatta semplicemente preservando la tutela degli usi civici che garantiscono l'immodificabilità del territorio, sicché «l'inalienabilità regola un profilo della proprietà privata gravata da usi civici non ancora liquidati che, sotto qualunque prospettiva lo si consideri, si dimostra totalmente estraneo alla tutela di interessi generali», e tale da comportare «una illegittima compressione della proprietà privata». Ciò anche in caso di vendita di beni privati gravati da usi civici disposta in via giudiziale in seno a una procedura esecutiva, circostanza nella quale l'opponibilità degli usi civici opera a prescindere dal rispetto di oneri pubblicitari⁴⁵ considerato ancor prima, chiarisce il giudicante, che i diritti di uso civico

⁴⁴ Cass. civ., Sez. III, 28 settembre 2011, n. 19792, in *Dir. e giur. agr.*, 2012, 11, p. 70, con nota di BAFFA.

⁴⁵ Punto 10.2 della Sentenza: «Né, certo, è dato temere che il diritto di uso civico non sia più opponibile per effetto di una eventuale vendita disposta in via giudiziale in seno a una procedura

in *re aliena* «pur non riconducibili ad alcuno dei diritti reali tipizzati dal legislatore codicistico, presentano i tratti propri della realtà: l'inerenza e lo *ius sequelae*, l'immediatezza e l'autosufficienza, l'assolutezza e l'opponibilità *erga omnes*».

5. La sentenza, nel dichiarare fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal rimettente, consolida l'esistenza nel nostro ordinamento di un sistema regolatorio che, in materia di usi civici, delinea un assetto fondato sulla logica bipartita tra «*iura in re propria*» e «*iura in re aliena*» i quali, seppur nella prospettiva univoca della solidale esigenza collettiva dei *cives*, divenuta oggi utilità non più «grettamente» materiale ma «elettivamente» paesaggistico-ambientale, sono diritti connotati da una diversa misura di esercizio. Ne consegue, in particolare, l'affermazione di una rinnovata certezza relativamente alla indubbia alienabilità dei terreni privati gravati da usi civici, che al netto di ogni incoerenza sistematica «sfuggita» al legislatore nell'articolazione dei commi dell'art. 3 della legge n. 168 del 2017 sono, con fermezza, qualificati dalla Consulta come beni legittimamente commerciabili, alienabili e come tali, passibili di circolare anche in seno alle procedure esecutive.

Al diritto di uso civico che su di essi insiste, è indifferente il trasferimento della proprietà che negli eventuali passaggi continua ad essere avvolta nello statuto protettivo del gravame d'uso che ad essa appone un irredimibile vincolo paesaggistico, inibitorio di modificazioni pregiudizievoli per il territorio. Il gravame di uso civico che nel nuovo sistema di valori delineato già nel codice dei beni culturali è divenuto vincolo paesaggistico, segue la proprietà in tutte le sue forme di circolazione, rimane opponibile al nuovo proprietario ed è ineluttabilmente esercitabile.

Nell'assetto delineato dalla legge n. 168 del 2017, l'uso civico e con esso il vincolo ambientale sono garantiti prima e dopo l'eventuale liquidazione delle terre private gravate e ciò, è garanzia sufficiente per preservare i profili del territorio e del paesaggio senza che si consenta, sotto il profilo della inalienabilità, l'uniformazione dei diritti esercitabili su terre di altri con quelli esercitabili su terre proprie, così come (sin ora) disposto dal comma 3° dell'art. 3 della legge in questione, oggetto della cesoia costituzionale.

Anche se gravata da usi civici, la proprietà è privata e resta privata, definitivamente epurata nella decisione in commento, da qual si voglia tentativo dogmatico di sua compressione, esercitato in nome del paradigma della funzione sociale⁴⁶. Proprietà privata che rimane intangibile nei suoi connotati fondanti stabiliti nell'art. 42, 2° comma, Cost. con il quale la norma censurata (art. 3, comma 3° della legge del 2017) non è compatibile.

La dichiarazione di incostituzionalità offre al legislatore un'occasione propizia per un intervento di bilanciamento del sistema che nella sua progressione evolutiva (legge Galasso, codice dei beni culturali, legge n. 168 del 2017 sui domini collettivi) sembrerebbe aver mostrato un avviciamento eccessivo in una spirale «protezionistica», che ha

esecutiva, come assume l'Avvocatura generale dello Stato, evocando l'art. 586 cod. proc. civ. Tale previsione, infatti, specifica testualmente che la cancellazione ordinata dal decreto che trasferisce il bene aggiudicato attiene alle trascrizioni dei pignoramenti e delle iscrizioni ipotecarie, se queste ultime non si riferiscono ad obbligazioni assunte dall'aggiudicatario a norma dell'art. 508 (...) nonché di quelle, sempre relative ai pignoramenti e alle iscrizioni ipotecarie] successive alla trascrizione del pignoramento. L'art. 586 cod. proc. civ. riguarda, pertanto, le pretese fatte valere dai creditori e, dunque, fattispecie diverse dai diritti di uso civico. Oltretutto, l'opponibilità degli usi civici opera a prescindere dal rispetto di oneri pubblicitari (come si evince anche dall'art. 173-bis, primo comma, numero 8, disp. att. cod. proc. civ.)».

⁴⁶ Su tale opzione interpretativa: Corte cost. 11 novembre 2021, in *Gazz. uff.* 17 novembre 2021, n. 46; Corte cost. 23 marzo 2021, n. 46, in *Gazz. uff.* 24 marzo 2021, n. 12; Corte cost. 24 aprile 2020, n. 71, in *Gazz. uff.* 25 aprile 2020 n. 18.

generato disequilibrio sull'asse delle sostenibilità che nonostante la deriva semantica che ne ha fatto un sinonimo di ambientalismo, persegue pur sempre l'utopica conciliazione tra presente e futuro, tra sfruttamento e preservazione, tra sviluppo economico e tutela dell'ambiente.

La legge n. 168 del 2017 con il suo vigore vincolistico ha mostrato una vocazione forse piuttosto «ambientalista» invece che «ambientale» (e probabilmente il biasimo costituzionale ne è il sintomo) ove in particolare, oltre la unitarietà identitaria tra terreni privati e demani civici sotto il profilo della inalienabilità, ha comunque posto i terreni privati gravati da uso civico sotto il «giogo» dell'automatico vincolo paesaggistico.

Nella realtà quotidiana infatti, attesa l'indeterminatezza dei confini e della natura degli usi civici nei territori comunali, affidata per lo più alla sfuggente memoria intergenerazionale della collettività, inevitabilmente tanto sbiadita da poter facilmente scivolare nell'insidioso terreno della pretesione arbitraria, il rischio che si corre è che in danno a realtà produttive consolidate nel contesto da decenni, la collettività possa opportunisticamente strumentalizzare *ex post* asseriti gravami in chiave ambientalista e «ricattare», in nome della imm modificabilità del territorio, coloro che hanno iniziato ad operare in un territorio quando quel territorio era già in origine radicalmente modificato.

Con riferimento all'architettura del territorio, gli usi civici restano pur tuttavia dei «preziosi ruderi feudali» immaterialmente incastonati in un paesaggio già da secoli materialmente antropizzato dalle dinamiche di un mondo globalizzato del quale, secondo una incoraggiabile vocazione conservativa, realisticamente possono essere custodi dello *status quo*, senza pretendere che diventino feticci restauratori di un inviolato (già violato) passato remoto nel quale regnavano signori, vassalli, lande incontaminate e comunità che erano affamate e bisognose proprio a causa della indisponibilità di conoscenze adeguate per rendere produttivo quel territorio dal quale, grazie alla antropizzazione, le popolazioni insediate hanno oggi tratto sviluppo economico e progresso.

DOMENICO MONCI

ABSTRACT

Il lavoro prende le mosse dalla sentenza n. 119 del 15 giugno 2002, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 3, comma 3°, della legge 20 novembre 2017, n. 168, nella parte in cui, riferendosi ai beni indicati dall'art. 3, comma 1°, non esclude dal regime della inalienabilità le terre di proprietà di privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati.

Il tema è quello della circolazione dei terreni gravati da usi civici *in re aliena*, per i quali la Consulta ha confermato la possibilità di alienazione sull'assunto che la proprietà privata circola unitamente agli usi civici e al collegato vincolo paesaggistico, incorporando in tal modo la destinazione paesistico-ambientale, con la conseguenza che i vari proprietari del fondo non possono comunque compiere atti che possano compromettere il pieno godimento promiscuo degli usi civici.

La sentenza ha offerto lo spunto per una riflessione sull'annosa tematica dei rapporti intercorrenti tra usi civici *in re propria* e *in re aliena* e sull'evoluzione della disciplina generale in chiave paesaggistico-ambientale che ha rappresentato a sua volta il presupposto per la dichiarazione di incostituzionalità della norma posta al vaglio del Giudice delle leggi.

The work takes its basis from Judgment no. 119 of June 15, 2002. According to it, the Constitutional Court declared the unlawfulness of Article 3, Paragraph 3 of Law no. 168 of November 20 of 2017. This part of the law does not exclude from the inalienability regime the lands owned by private individuals on which residents of the municipality exercise unliquidated common land rights, as indicated by Article 3, Paragraph 1.

The issue concerns the circulation of land encumbered by common land rights "in re aliena". The Constitutional judge confirmed the possibility of selling and purchasing, based on the assumption that private property circulates together with common land rights and the related landscape constraint. This entails the incorporation of the landscape-environmental destination into private property, with the consequence that the various owners of the land cannot perform acts that could compromise the full promiscuous enjoyment of common land rights.

The ruling offered a cue for reflection on the long-standing issue of the relationship between common land rights "in re propria" and "in re aliena" and the evolution of the general discipline from a landscape-environmental perspective, which in turn was the prerequisite for the declaration of unconstitutionality of the rule placed before the Constitutional Court.

PAROLE CHIAVE: Domini collettivi – Usi civici – Inalienabilità – Ambiente e Paesaggio.

KEYWORDS: *Collective Domains – Civic Uses – Inalienability – Environment and Landscape.*

RINVIO PREGIUDIZIALE

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, Sez. I, 19 gennaio 2023, in causa C-162/21 – Pres. ARABADJIEV; Est. BAY LARSEN; Avv. gen. KOKOTT; *Pesticide Action Network Europe ASBL e a./ État belge*.

Rinvio pregiudiziale - Prodotti fitosanitari - Reg. (CE) n. 1107/2009 - Direttiva 2009/128/CE - Autorizzazione prodotti fitosanitari - Emergenza fitosanitaria - Tutela della salute umana, animale e dell'ambiente – Composizione di interessi - PAC 2023-2027 - Green Deal europeo – Proposta di regolamento sull'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari.

La possibilità di immissione in commercio dei prodotti fitosanitari in situazioni di emergenza, ai sensi dell'art. 53 del Regolamento (UE) n. 1107/2009, si estende ai soli casi in cui l'immissione in commercio di tali prodotti non sia già stata limitata o vietata da regolamenti di esecuzione della Commissione europea (1).

(Omissis).

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

18. Come risulta dalla decisione di rinvio, il clothianidin e il tiametoxam sono sostanze attive della famiglia dei neonicotinoidi, utilizzati come insetticidi in agricoltura, ai fini della copertura del tegumento.

19. Approvate dalla Commissione nel 1991, tali sostanze, a causa dei rischi per le api e tenendo conto della necessità di assicurare un livello di sicurezza e di protezione coerente con l'elevato livello di protezione della salute animale perseguito all'interno dell'Unione, sono state oggetto di restrizioni a partire dall'anno 2013, anzitutto attraverso il regolamento di esecuzione (UE) n. 485/2013 della Commissione, del 24 maggio 2013, che modifica il regolamento di esecuzione (UE) n. 540/2011 per quanto riguarda le condizioni di approvazione delle sostanze attive clothianidin, tiametoxam e imidacloprid, e che vieta l'uso e la vendita di sementi conciate con prodotti fitosanitari contenenti tali sostanze attive (*Gazz. uff.* 2013, L 139, p. 12), poi attraverso i regolamenti di esecuzione 2018/784 e 2018/785. Questi ultimi prevedono, in particolare, il divieto di immissione sul mercato e di uso di sementi conciate con le sostanze attive clothianidin e tiametoxam, salvo che per le colture in serre permanenti, durante il loro ciclo di vita completo, in modo che la coltura ottenuta non venga reimpiantata all'esterno.

20. Dal fascicolo a disposizione della Corte risulta che l'approvazione del clothianidin è scaduta il 31 gennaio 2019, mentre quella del tiametoxam è scaduta

il 30 aprile 2019, dal momento che i richiedenti hanno ritirato le loro rispettive domande di rinnovo dell'approvazione di tali sostanze attive, sicché l'uso di queste ultime è ormai vietato nell'Unione.

21. Il 19 ottobre 2018 le autorità belghe, invocando il regime derogatorio e temporaneo previsto all'art. 53, par. 1, del reg. n. 1107/2009, hanno autorizzato, temporaneamente, l'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari contenenti clothianidin («Poncho Beta» prodotto dalla Bayer AG) e tiametoxam («Cruiser 600 FS» prodotto dalla Syngenta) per la concia delle sementi di barbabietole da zucchero.

22. Con lettere del 7 dicembre 2018 sono state concesse altre quattro autorizzazioni temporanee di immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari contenenti tali sostanze attive, ai fini della semina delle sementi conciate con tali prodotti, ossia le sementi di barbabietole da zucchero, di carote, di lattuga, di indivia, di radicchio rosso e di pan di zucchero.

23. Il 21 gennaio 2019 i ricorrenti nel procedimento principale hanno proposto dinanzi al giudice del rinvio un ricorso diretto alla sospensione e all'annullamento di tali autorizzazioni.

24. I ricorrenti nel procedimento principale affermano, in sostanza, che i neonicotinoidi hanno iniziato a essere impiegati in modo crescente attraverso la tecnica della copertura del tegumento, nel senso che essi, invece di essere spruzzati sulle colture, vengono preventivamente applicati sulle sementi prima della semina. Così, gli agricoltori acquisterebbero sementi già conciate con prodotti fitosanitari contenenti tali sostanze attive, a prescindere che sia accertata o meno la presenza degli insetti che tali prodotti mirano a eliminare.

25. Secondo i ricorrenti nel procedimento principale, sia il Parlamento europeo che la Commissione hanno espresso preoccupazioni riguardo all'uso crescente della deroga prevista all'art. 53, par. 1, del reg. n. 1107/2009 da parte degli Stati membri, i quali concederebbero autorizzazioni di emergenza in modo abusivo, per diversi anni di fila, in assenza di qualsiasi pericolo accertato per le colture, e ciò allo scopo di regolare la crescita delle piante o di facilitarne la raccolta o l'immagazzinamento. Alla luce di nuovi dati scientifici relativi agli effetti tossici del clothianidin e del tiametoxam per le api, la Commissione avrebbe vietato la vendita e l'uso all'esterno delle sementi confettate con prodotti fitosanitari contenenti tali sostanze attive.

26. Dinanzi al giudice del rinvio il Ministro delle classi medie, del lavoro autonomo, delle PMI, dell'agricoltura e dell'integrazione sociale, incaricato delle grandi aree urbane, sostiene, in particolare, che i ricorrenti nel procedimento principale non hanno dimostrato la pertinenza dei dati da essi invocati e non hanno, inoltre, fornito alcun elemento che giustifichi il divieto di utilizzare tali prodotti alle condizioni previste dalle autorizzazioni di cui trattasi.

27. Il giudice del rinvio nutre dubbi sia per quanto riguarda l'ambito di appli-

cazione dell'art. 53 del reg. n. 1107/2009, che per quanto concerne la portata della deroga da esso prevista.

28. In tali circostanze il *Conseil d'État* (Consiglio di Stato, Belgio) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 53 del regolamento [n. 1107/2009] debba essere interpretato nel senso che consente a uno Stato membro di concedere, a determinate condizioni, un'autorizzazione al trattamento, alla vendita o alla semina di sementi conciate con prodotti fitosanitari.

2) In caso di risposta affermativa alla prima questione, se l'art. 53 [del reg. n. 1107/2009] possa applicarsi, a determinate condizioni, ai prodotti fitosanitari che contengono sostanze attive la cui messa in vendita o il cui impiego sono limitati o vietati nel territorio dell'Unione (...).

3) Se nelle "circostanze particolari" richieste dall'art. 53 del regolamento [n. 1107/2009] ricadano le situazioni in cui il sopraggiungere di un pericolo non è certo ma soltanto plausibile.

4) Se nelle "circostanze particolari" richieste dall'art. 53 del regolamento [n. 1107/2009] ricadano le situazioni in cui il sopraggiungere di un pericolo è prevedibile, normale se non ciclico.

5) Se l'espressione "che non può essere contenuto in alcun altro modo ragionevole" utilizzata all'art. 53 del regolamento [n. 1107/2009] debba essere interpretata nel senso che, tenuto conto della lettera dell'8° *considerando* [di tale] regolamento, essa attribuisce eguale importanza, da una parte, alla garanzia di un elevato livello di protezione sia della salute umana e animale sia dell'ambiente e, dall'altra parte, alla salvaguardia della competitività dell'agricoltura della Comunità».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulle questioni prima e seconda

29. Con le sue questioni prima e seconda, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'art. 53, par. 1, del reg. n. 1107/2009 debba essere interpretato nel senso che esso consente a uno Stato membro, fatto salvo il rispetto delle condizioni da esso previste, di autorizzare l'immissione sul mercato di prodotti fitosanitari ai fini della concia delle sementi, nonché l'immissione sul mercato e l'uso di sementi conciate con tali prodotti, benché l'immissione sul mercato e l'uso di sementi conciate con i medesimi prodotti siano stati espressamente vietati da un regolamento di esecuzione.

30. È opportuno ricordare che, come precisato ai punti 19 e 20 della presente sentenza, l'immissione sul mercato e l'uso all'esterno di sementi conciate con prodotti fitosanitari contenenti, in particolare, le sostanze attive clothianidin e tiametoxam, che sono oggetto delle autorizzazioni di cui trattasi nel procedimento principale, sono stati vietati, rispettivamente, dal regolamento di esecuzione 2018/784 e dal regolamento di esecuzione 2018/785.

31. Più precisamente, tali regolamenti di esecuzione prevedono, al rispettivo

art. 2, che le sementi conciate con prodotti fitosanitari contenenti siffatte sostanze attive non possono essere immesse sul mercato né utilizzate, salvo qualora le sementi siano destinate a essere utilizzate soltanto in serre permanenti e qualora la coltura così ottenuta rimanga all'interno di una serra permanente durante il suo ciclo di vita completo.

32. Una simile limitazione dell'uso di tali sostanze attive alle serre permanenti, che ha la conseguenza che la coltura ottenuta non venga reimpiantata all'esterno, è motivata, come si evince dai *considerando* 11° e 13° di detti regolamenti di esecuzione, dai rischi per le api che pongono le sementi conciate con prodotti fitosanitari contenenti le citate sostanze attive e dalla necessità di assicurare un livello di sicurezza e di protezione coerente con l'elevato livello di protezione della salute animale perseguito all'interno dell'Unione.

33. I quesiti posti dal giudice del rinvio si riferiscono, quindi, alla possibilità di autorizzare l'immissione sul mercato di prodotti fitosanitari ai fini della concia delle sementi, nonché l'immissione sul mercato e l'uso di sementi conciate con tali prodotti, derogando a una misura esplicita di divieto, adottata sulla base dell'art. 49, par. 2, del reg. n. 1107/2009.

34. Occorre sottolineare, anzitutto, che l'art. 53, par. 1, del reg. n. 1107/2009 costituisce una deroga alla regola generale, sancita all'art. 28, par. 1, di tale regolamento, in forza della quale un prodotto fitosanitario può essere immesso in commercio o utilizzato solo se è stato autorizzato nello Stato membro interessato in conformità a detto regolamento. Orbene, secondo una giurisprudenza consolidata, trattandosi di una deroga, essa deve essere interpretata restrittivamente (v., in tal senso, sentenza del 4 marzo 2021, Agrimotion, C912/19, EU:C:2021:173, punto 28).

35. Inoltre, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, ai fini dell'interpretazione di una norma del diritto dell'Unione si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi della normativa di cui essa fa parte (sentenza del 25 luglio 2018, *Confédération paysanne e a.*, C528/16, EU:C:2018:583, punto 42 e giurisprudenza ivi citata).

36. Per quanto riguarda, anzitutto, il tenore letterale dell'art. 53, par. 1, del reg. n. 1107/2009, si deve necessariamente constatare che da esso risulta che tale disposizione si applica «[i]n deroga all'art. 28» del medesimo regolamento.

37. A questo proposito, occorre rilevare che l'art. 28, par. 1, di tale regolamento precisa che un prodotto fitosanitario non è immesso sul mercato o impiegato a meno che sia stato autorizzato nello Stato membro interessato, conformemente a detto regolamento, mentre l'art. 28, par. 2, dello stesso indica i casi in cui non è richiesta alcuna autorizzazione.

38. Ai sensi dell'art. 29, par. 1, lett. a), del reg. n. 1107/2009, l'autorizzazione di un prodotto fitosanitario, prevista all'art. 28, par. 1, di tale regolamento, è subordinata, in particolare, all'approvazione delle sostanze attive che lo compongono.

39. Ne consegue che l'art. 53, par. 1, del reg. n. 1107/2009 consente agli Stati membri di autorizzare, fatto salvo il rispetto delle condizioni da esso previste, l'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari contenenti sostanze che non siano oggetto di un regolamento di approvazione. Per contro, il tenore letterale della disposizione in parola non consente di concludere che tali Stati membri possano derogare, in tal modo, alle normative dell'Unione dirette espressamente a vietare l'immissione sul mercato e l'uso di sementi conciate con prodotti fitosanitari.

40. A tal riguardo, occorre evidenziare che, in conformità al 33° *considerando* del reg. n. 1107/2009, il legislatore dell'Unione ha dedicato una disposizione specifica di tale regolamento alle sementi conciate con prodotti fitosanitari, vale a dire l'art. 49 di detto regolamento. Ai sensi del par. 2 di tale articolo, qualora sussistano fondati motivi per temere che le sementi conciate con prodotti fitosanitari autorizzati per tale uso in uno Stato membro comportino verosimilmente un rischio grave per la salute umana o degli animali o per l'ambiente e che tale rischio non possa essere contenuto in modo soddisfacente mediante provvedimenti presi dallo Stato membro o dagli Stati membri interessati, sono immediatamente adottate misure per limitare o vietare l'uso e/o la vendita di tali sementi conciate.

41. Le misure adottate ai sensi dell'art. 49 del reg. n. 1107/2009 sono, pertanto, misure specifiche relative alle sementi conciate con prodotti fitosanitari. Orbene, si deve necessariamente constatare che dal tenore letterale dell'art. 53, par. 1, del reg. n. 1107/2009 non risulta che esso deroghi all'art. 49, par. 2, di tale regolamento o alle misure adottate in applicazione di quest'ultima disposizione, dal momento che la prima disposizione in parola fa unicamente riferimento all'art. 28 di detto regolamento.

42. Per quanto riguarda, poi, il contesto in cui si colloca l'art. 53, par. 1, del reg. n. 1107/2009, occorre rilevare che il legislatore dell'Unione ha fatto riferimento, al 32° *considerando* di tale regolamento, alla possibilità per gli Stati membri di autorizzare, in casi eccezionali, prodotti fitosanitari che non soddisfano le condizioni previste in detto regolamento.

43. Benché dal *considerando* in parola si evinca che tale legislatore ha inteso consentire agli Stati membri di autorizzare prodotti fitosanitari o, nel caso di specie, sementi conciate con siffatti prodotti, senza rispettare le condizioni previste dal medesimo regolamento, il citato *considerando* non menziona affatto la volontà di tale legislatore di consentire loro di derogare a un divieto esplicito di siffatte sementi.

44. Inoltre, è opportuno osservare che l'interpretazione dell'art. 53, par. 1, del reg. n. 1107/2009, accolta al punto 39 della presente sentenza, è supportata dall'obbligo degli Stati membri, in forza dell'art. 14, par. 1, della direttiva 2009/128, di adottare tutte le necessarie misure appropriate, al fine di incentivare la difesa fitosanitaria a basso apporto di pesticidi, privilegiando ogniqualvolta possibile i metodi non chimici, questo affinché gli utilizzatori professionali di pesticidi adottino le pratiche o i prodotti che presentano il minor rischio per la salute umana e l'ambiente tra tutti quelli disponibili per lo stesso scopo.

45. Infine, occorre rilevare che le misure di divieto previste dai regolamenti di esecuzione 2018/784 e 2018/785 sono state adottate tenendo presente la necessità di assicurare un livello di sicurezza e di protezione coerente con l'elevato livello di protezione della salute animale perseguito all'interno dell'Unione, come indicato all'11° *considerando* di tali regolamenti di esecuzione.

46. Siffatti divieti rispondono, quindi, all'obiettivo del reg. n. 1107/2009 che, come precisato all'art. 1, paragrafi 3 e 4, di tale regolamento e come si evince dall'8° *considerando* dello stesso, è segnatamente quello di assicurare un elevato livello di protezione della salute umana e animale, nonché dell'ambiente.

47. A questo proposito, occorre ricordare che tali disposizioni si fondano sul principio di precauzione, che è uno dei fondamenti della politica di tutela di livello elevato perseguita dall'Unione in materia ambientale, in conformità all'art. 191, par. 2, 1° comma, TFUE, al fine di garantire che le sostanze attive o i prodotti immessi sul mercato non abbiano effetti nocivi per la salute umana o animale o l'ambiente.

48. Inoltre, si deve necessariamente constatare che, come enunciato al 24° *considerando* del reg. n. 1107/2009, le disposizioni che disciplinano il rilascio delle autorizzazioni devono garantire un elevato livello di protezione e che, nel rilasciare le autorizzazioni di prodotti fitosanitari, è opportuno «dare priorità» all'obiettivo di proteggere la salute umana e animale nonché l'ambiente rispetto all'obiettivo di migliorare la produzione vegetale [v., per analogia, sentenza del 5 maggio 2022, *R. en R. (Uso agricolo di un prodotto non autorizzato)*, C189/21, EU:C:2022:360, punti 42 e 43].

49. Pertanto, come precisato da tale *considerando*, prima d'immettere sul mercato i prodotti fitosanitari, è opportuno non solo dimostrare che essi sono chiaramente utili per la produzione vegetale, ma anche, inoltre, che essi non hanno alcun effetto nocivo sulla salute umana o degli animali.

50. Orbene, se l'art. 53, par. 1, del reg. n. 1107/2009 dovesse essere interpretato nel senso di autorizzare l'immissione sul mercato e l'uso di sementi conciate con prodotti fitosanitari, benché tale immissione sul mercato e tale uso siano stati oggetto, previa valutazione da parte dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare, di una misura espressa di divieto, una siffatta interpretazione equivarrebbe, da un lato, a contravvenire all'obiettivo di detto regolamento, come ricordato ai punti 46 e 47 della presente sentenza. D'altro lato, tale interpretazione equivarrebbe a dare priorità al miglioramento della produzione vegetale rispetto alla prevenzione dei rischi per la salute umana e animale nonché per l'ambiente che potrebbero derivare dall'uso delle sementi conciate con prodotti fitosanitari, la cui nocività sia stata accertata, e ciò in violazione delle considerazioni esposte al punto 48 della presente sentenza.

51. A tal riguardo, occorre sottolineare che le misure di divieto, come quelle previste dai regolamenti di esecuzione 2018/784 e 2018/785, sono adottate dalla Commissione nel rispetto di condizioni rigorose, dal momento che le sementi con-

ciate con siffatti prodotti fitosanitari possono comportare un grave rischio per l'ambiente e la salute umana o animale.

52. Infatti, come indicato al 6° *considerando* del regolamento di esecuzione 2018/784, in relazione alla maggior parte delle colture l'Autorità europea per la sicurezza alimentare ha individuato, in particolare, l'esistenza di rischi acuti e cronici elevati per le api, rappresentati dai prodotti fitosanitari contenenti la sostanza attiva clothianidin, in particolare attraverso l'esposizione alle polveri e il consumo di residui presenti in pollini e nettare contaminati. Il 13° *considerando* del regolamento di esecuzione 2018/785 evidenzia altresì i rischi per le api derivanti dalle sementi conciate con prodotti fitosanitari contenenti tiametoxam.

53. Occorre peraltro aggiungere che l'interpretazione accolta dell'art. 53, par. 1, del reg. n. 1107/2009 è valevole non solo per l'immissione sul mercato e l'uso di sementi conciate con prodotti fitosanitari che sono stati espressamente vietati da regolamenti di esecuzione, nella fattispecie per la semina di tali sementi, ma anche per l'immissione sul mercato di siffatti prodotti fitosanitari ai fini della concia di dette sementi.

54. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni prima e seconda dichiarando che l'art. 53, par. 1, del reg. n. 1107/2009 deve essere interpretato nel senso che esso non consente a uno Stato membro di autorizzare l'immissione sul mercato di prodotti fitosanitari ai fini della concia delle sementi, nonché l'immissione sul mercato e l'uso di sementi conciate con tali prodotti, qualora l'immissione sul mercato e l'uso di sementi conciate con i medesimi prodotti siano stati espressamente vietati da un regolamento di esecuzione.

Sulle questioni dalla terza alla quinta

55. Tenuto conto della risposta fornita alle questioni prima e seconda, non occorre rispondere alle questioni dalla terza alla quinta.

(Omissis).

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara:

L'art. 53, par. 1, del regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive del Consiglio 79/117/CEE e 91/414/CEE, deve essere interpretato nel senso che: esso non consente a uno Stato membro di autorizzare l'immissione sul mercato di prodotti fitosanitari ai fini della concia delle sementi, nonché l'immissione sul mercato e l'uso di sementi conciate con tali prodotti, qualora l'immissione sul mercato e l'uso di sementi conciate con i medesimi prodotti siano stati espressamente vietati da un regolamento di esecuzione.

(1) **Tutela della salute e redditività delle colture: il bilanciamento di interessi contrapposti nella procedura di autorizzazione all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari.**

SOMMARIO: 1. Il caso: quali limiti all'immissione in commercio in caso di emergenza fitosanitaria? – 2. L'autorizzazione all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari e i principi che la regolano. – 3. La ricerca di un bilanciamento tra gli interessi alla luce della nuova PAC: salute umana, animale e ambiente vs. redditività delle produzioni.

1. La sentenza in esame prende le fila da una questione pregiudiziale sottoposta alla Corte di giustizia dell'Unione europea da parte del *Conseil d'État* belga, relativamente all'interpretazione dell'art. 53 del reg. (CE) n. 1107/2009 sull'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari. L'art. 53, rubricato «Situazioni di emergenza fitosanitaria», prevede che, in circostanze particolari, in deroga alla normale procedura di autorizzazione alla messa in commercio dei prodotti fitosanitari, uno Stato membro possa autorizzare la commercializzazione di prodotti fitosanitari informando immediatamente gli altri Stati membri e la Commissione. Tale misura è sottoposta ad una serie di condizioni: in primo luogo, l'autorizzazione è limitata nel tempo, e non può superare i 120 giorni; l'uso dei prodotti fitosanitari deve essere «limitato e controllato» e necessario in vista di un pericolo che non può essere contenuto in alcun altro modo ragionevole.

Oggetto della controversia principale sono alcune decisioni adottate dallo Stato belga di autorizzazione all'immissione sul mercato di prodotti fitosanitari a base di due sostanze attive – il clothianidin e il tiametoxam, della famiglia dei neonicotinoidi – nonché la vendita e la semina di sementi conciate con tali sostanze, che dal 2019 erano state vietate nell'Unione europea.

A chiedere l'annullamento delle decisioni sono due associazioni impegnate nella lotta contro i pesticidi e nella promozione della biodiversità, la *Pesticide Action Network Europe ASBL* e la *Nature et Progrès Belgique ASBL* e un apicoltore, i quali fondano il proprio ricorso al Consiglio di Stato sulla circostanza per cui le due sostanze attive, utilizzate come insetticidi in agricoltura, erano state reputate rischiose per la salute delle api. Difatti, fin dalla loro autorizzazione, avvenuta nel 1991, la Commissione aveva dapprima, nel 2013, sottoposto a restrizioni l'uso e la vendita di sementi conciate con prodotti fitosanitari contenenti le suddette sostanze attive e, successivamente, nel 2018, con due regolamenti di esecuzione, ne aveva vietato l'uso e la vendita salvo che per le colture in serre permanenti.

Tuttavia, alla fine del 2018, le autorità belghe, appellandosi al regime in deroga di cui all'art. 53 del reg. (CE) n. 1107/2009, avevano autorizzato temporaneamente l'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari contenenti clothianidin e tiametoxam per la concia delle sementi di barbabietole da zucchero. Successivamente, avevano concesso altre quattro autorizzazioni per prodotti diversi.

La questione oggetto di decisione si inserisce in una denuncia più ampia delle ricorrenti, riguardante l'utilizzo sempre più diffuso dei neonicotinoidi sul territorio dell'Unione. Peraltro, il Parlamento e la Commissione avevano già rimarcato l'utilizzo talvolta abusivo da parte di alcuni Stati membri della deroga *ex art. 53*, avendo questi concesso l'autorizzazione per più anni di fila pur in assenza di un qualsiasi pericolo accertato per le colture, al solo scopo di facilitare la crescita delle piante e il loro immagazzinamento.

Nel giudizio innanzi al Consiglio di Stato, il governo belga sostiene che le associazioni non abbiano né dimostrato la pertinenza dei dati invocati a sostegno delle proprie

ragioni, né fornito alcun elemento a sostegno del divieto di utilizzazione di tali prodotti alle condizioni previste dalle autorizzazioni controverse.

Il Consiglio di Stato decide di sospendere il procedimento principale, con formulazione del quesito pregiudiziale alla Corte di giustizia, per l'interpretazione dell'art. 53 del regolamento e la definizione dei limiti della deroga da esso prevista.

La Corte di giustizia affronta congiuntamente le prime due questioni pregiudiziali, soffermandosi sulla possibilità, ex art. 53 del regolamento, di consentire ad uno Stato membro di autorizzare l'immissione sul mercato di prodotti fitosanitari per la concia delle sementi e l'utilizzo di sementi conciate con tali prodotti anche qualora essi siano stati vietati da regolamenti di esecuzione.

In altre parole, risulta necessario comprendere se la deroga contenuta nell'art. 53 possa prevalere sul divieto espresso imposto dai regolamenti di esecuzione della Commissione. Si tratta, come chiarisce a più riprese il giudice europeo, di una questione relativa al rapporto tra fonti: risolvendo questa, il giudice non ritiene necessario pronunciarsi sulle altre questioni pregiudiziali.

Attraverso l'interpretazione letterale dell'art. 53, par. 1, la Corte di giustizia giunge ad affermare che la possibilità di immissione in commercio in situazioni di emergenza fitosanitaria si estende ai soli casi in cui i prodotti stessi non siano già stati oggetto di un regolamento di esecuzione. L'art. 53, infatti, deroga espressamente solo all'art. 28, il quale prevede che, prima di essere immesso sul mercato, un prodotto fitosanitario debba essere autorizzato nello Stato membro interessato conformemente al regolamento. In questo senso, secondo il giudice europeo, il margine d'intervento degli Stati membri attraverso lo strumento dell'autorizzazione in deroga è limitato ai soli casi in cui l'immissione in commercio delle sostanze attive non sia già stata vietata o limitata da regolamenti di esecuzione della Commissione.

Su di un secondo piano, il giudice analizza il contesto in cui si pone la deroga prevista dall'art. 53, per individuarne la *ratio* e, soprattutto, l'ambito di applicazione.

La Corte fa riferimento al 32° *considerando*, secondo cui, in casi eccezionali, gli Stati possono autorizzare prodotti fitosanitari che non soddisfano le condizioni previste dal regolamento qualora vi sia un pericolo o una minaccia per la produzione vegetale o gli ecosistemi che non possono essere contenuti con altro mezzo ragionevole. Neanche da questa disposizione si evincerebbe la possibilità di derogare all'autorizzazione qualora vi sia un divieto esplicito rinvenibile in un'altra fonte normativa.

La Corte richiama, altresì, i principi sanciti dalla Direttiva 2009/128/CE sull'utilizzo sostenibile dei pesticidi, in particolare l'obbligo per gli Stati membri di adottare il sistema di difesa integrata di cui all'art. 14, par. 1 della direttiva: in base a tale sistema, gli Stati dovrebbero incentivare in ogni modo possibile la difesa fitosanitaria a basso apporto di pesticidi, privilegiando i metodi non chimici o comunque meno dannosi per la salute umana e animale.

Inoltre, i divieti contenuti nei regolamenti di esecuzione rispondono appieno all'obiettivo primario del regolamento, ossia quello di garantire un elevato livello di protezione della salute umana e animale, nonché dell'ambiente, e sono stati previsti in forza dell'applicazione del principio di precauzione, su cui si fonda il sistema di autorizzazione all'immissione in commercio e all'utilizzo dei prodotti fitosanitari. L'autorizzazione, dunque, come esplicitato dal 24° *considerando*, dev'essere concessa quando si ha la certezza di poter garantire un elevato livello di protezione, e sempre dando priorità all'obiettivo di proteggere la salute umana, animale e ambientale, rispetto a quello di migliorare la produzione vegetale.

L'autorizzazione all'immissione in commercio di tali prodotti in virtù della deroga di cui all'art. 53, stante l'espresso divieto di cui ai regolamenti delegati, frustrerebbe gli

obiettivi del regolamento e sarebbe frutto di un bilanciamento errato tra gli interessi che il regolamento mira a tutelare.

2. Le questioni affrontate dalla Corte di giustizia e dall'Avvocato generale sollevano alcuni spunti per l'interprete in relazione, da un lato, alle modalità e condizioni in presenza delle quali è possibile concedere l'autorizzazione all'immissione in commercio e all'utilizzo dei prodotti fitosanitari e, dall'altro, ai principi cui si ispira la legislazione in materia.

È noto come i prodotti fitosanitari siano oggetto di una regolamentazione particolareggiata per quanto concerne non solo la loro immissione in commercio, ma anche aspetti quali i livelli massimi di residui fitosanitari, le statistiche sull'uso di questi ultimi, i requisiti relativi ai dati applicabili alle sostanze attive, e il loro utilizzo sostenibile.

Il reg. (CE) n. 1107/2009 disegna un quadro coerente e armonizzato relativo all'approvazione delle sostanze attive e all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari con lo scopo di favorire la libera circolazione di detti prodotti e accrescerne la disponibilità negli Stati membri.

Tuttavia, già dai *considerando* emerge come l'obiettivo di garantire la salvaguardia della competitività dell'agricoltura nell'Unione europea – la quale si esplica anche attraverso la possibilità, per gli agricoltori, di ricorrere a mezzi che rendano più agevole la crescita delle colture – trovi un contrappeso nella necessità di raggiungere un livello elevato di protezione della salute umana e animale, nonché dell'ambiente.

Al fine di assicurare che le sostanze immesse sul mercato non abbiano effetti nocivi per la salute umana, animale e dell'ambiente, il regolamento si fonda sul principio di precauzione, di cui all'art. 7 del reg. (CE) n. 178/2002. Dunque, una sostanza attiva è approvata se, alla luce delle conoscenze scientifiche e tecniche *attuali*, si può prevedere che, in base ai criteri prescritti dal regolamento, i prodotti fitosanitari non abbiano effetti negativi sulla salute umana e animale e sull'ambiente. Tuttavia, qualora vi sia la probabilità di un danno reale per la salute pubblica, ma risulti impossibile determinare con certezza l'esistenza o la portata del rischio asserito a causa della natura non conclusiva dei risultati degli studi condotti, il principio di precauzione giustifica l'adozione di misure restrittive, come più volte affermato dalla giurisprudenza.

La procedura di autorizzazione di una sostanza attiva consta di tre fasi, di competenza di soggetti differenti.

Lo Stato membro relatore, cui viene presentata la domanda da parte del fabbricante della sostanza attiva, procede al primo esame, stilando il progetto di rapporto di valutazione. È possibile che un altro Stato acconsenta all'esame della domanda ovvero che vi siano più Stati co-relatori.

L'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA), dopo aver trasmesso al richiedente e agli altri Stati membri il rapporto di valutazione e aver messo il progetto a disposizione del pubblico, organizza, se del caso, una consultazione di esperti e adotta conclusioni in cui precisa se sia prevedibile che la sostanza attiva soddisfi i requisiti di approvazione *ex art.* 4, fissando un termine ulteriore se necessita di informazioni supplementari. Tale fase è piuttosto delicata, in quanto in questo momento l'Autorità conduce – tramite l'Unità revisione paritetica pesticidi – una revisione della valutazione condotta dallo Stato membro relatore, avente ad oggetto la sostanza attiva che si intende approvare. Un'ulteriore valutazione è quella condotta sul rischio connesso ai livelli massimi di residui (LMR), ai sensi del reg. (CE) n. 396/2005. Essa avviene attraverso la revisione tra pari (c.d. *peer review*), in quanto è condotta in stretta collaborazione con vari soggetti, mettendo il progetto di valutazione a disposizione del pubblico e consultando esperti appartenenti agli Stati membri.

La Commissione, entro sei mesi dal ricevimento delle conclusioni dell'EFSA, pre-

sentata una «relazione d'esame» e un progetto di regolamento al Comitato permanente per le piante, gli animali, gli alimenti e i mangimi. Il regolamento adottato dalla Commissione potrà disporre l'approvazione della sostanza attiva, la sua mancata approvazione, ovvero la modifica delle condizioni di approvazione.

La Commissione, di sua iniziativa, anche tenendo conto della richiesta pervenuta da parte di uno Stato membro, può procedere al riesame dell'approvazione di una sostanza attiva. Se, in base a nuove conoscenze scientifiche e tecniche, la Commissione ritiene che non siano più soddisfatti i requisiti di approvazione della sostanza, ovvero non siano state fornite informazioni ulteriori circa nuovi requisiti di approvazione o la presenza di nuove conoscenze scientifiche e tecniche emerse durante la prima approvazione della sostanza, *ex art. 6, lett. f)*, ne informa gli Stati membri, il fabbricante e l'EFSA, fissando allo Stato membro un termine per la presentazione di osservazioni. Inoltre, la Commissione può chiedere agli Stati membri e all'Autorità di emettere un parere o fornire assistenza scientifica entro tre mesi dalla richiesta. Al termine di questo processo, se comunque non ritiene soddisfatte le condizioni di cui all'art. 4 ovvero all'art. 6, lett. f), la Commissione adotta un regolamento per modificare o revocare l'approvazione.

Da questo punto di vista, la Corte di giustizia ha riconosciuto alla Commissione un'elevata discrezionalità, tra gli altri, anche nel caso riguardante proprio i regolamenti di esecuzione sui neonicotinoidi: nell'ambito del riesame dell'approvazione di una sostanza attiva, la decisione della Commissione può essere fondata su qualsiasi nuova conoscenza, a patto che sia scientifica o tecnica. La decisione dev'essere ispirata al principio di proporzionalità, secondo cui, in caso di scelta tra più misure appropriate, si deve utilizzare la meno restrittiva e gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli obiettivi perseguiti.

Dunque, in applicazione del principio di precauzione, la Commissione deve modulare le misure che intende adottare: e così, ad esempio, la Corte ha ritenuto legittima l'applicazione del principio di precauzione da parte della Commissione laddove essa ha subordinato l'autorizzazione della sostanza attiva di un fungicida a talune restrizioni d'impiego, alla luce di incertezze scientifiche quanto alla valutazione degli effetti sul sistema endocrino; lo stesso ha fatto il Tribunale UE quando la Commissione ha negato l'autorizzazione all'utilizzo di una sostanza attiva di un erbicida alla luce dei dati tossicologici disponibili e delle lacune del fascicolo, che hanno reso impossibile la necessaria valutazione dei rischi della sostanza.

Si comprende allora la necessità, da parte del legislatore europeo, di sottoporre la deroga prevista dall'art. 53 del regolamento ad una serie di condizioni di ammissibilità.

Se però la Corte di giustizia nulla dice circa le condizioni in presenza delle quali possa ricorrere la deroga all'art. 28 del reg. (CE) n. 1107/2009, in quanto essa risponde solo alla prima questione, vengono in aiuto le riflessioni dell'Avvocato generale nelle sue conclusioni.

Quest'ultima rileva come anche l'autorizzazione *ex art. 53* non si sottragga al raggio di applicazione del principio di precauzione: in particolare, il pericolo generante la necessità dell'autorizzazione in deroga non dev'essere forzatamente né «certo», né «imminente», ma può anche essere meramente plausibile e la misura adottata dev'essere proporzionata al fine che si intende raggiungere. In definitiva, è necessario procedere ad un bilanciamento dei vari interessi contrapposti: sia nel caso in cui vi sia un rischio plausibile di un danno particolarmente grave, che un rischio certo di un danno minore, entrambe le ipotesi rientrano a pieno diritto nell'ambito di applicazione della deroga di cui all'art. 53 solo se, una volta soppesati gli interessi, il rischio per l'agricoltura prevale su quello per la salute umana, animale o dell'ambiente.

Pertanto, gli Stati membri, nel caso di autorizzazione all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari, devono sottostare agli stessi principi che regolano l'autorizza-

zione o il rinnovo dell'autorizzazione di una sostanza attiva – così come previsto dal regolamento – non potendo godere di una così ampia discrezionalità, come quella esercitata dallo Stato belga nel caso di specie.

3. Nelle motivazioni della Corte a supporto della mancata autorizzazione della deroga di cui all'art. 53, vi è un ulteriore elemento di interesse, ossia il richiamo all'art. 14, par. 1, della direttiva 2009/128/CE sull'utilizzo sostenibile dei pesticidi, che stabilisce la tecnica della c.d. «difesa integrata», in base alla quale l'utilizzo di pesticidi – *rectius* di prodotti fitosanitari – a base di sostanze attive chimiche dev'essere considerata l'*extrema ratio*, e devono sempre prediligersi, per la protezione delle colture, metodi non chimici o che comunque apportino il minor rischio alla salute umana, animale e dell'ambiente.

Un siffatto richiamo non è di poco conto se si considera che né nelle pronunce pregiudiziali aventi ad oggetto l'interpretazione del regolamento né nei ricorsi per annullamento dei regolamenti che negano il rinnovo dell'autorizzazione all'immissione in commercio e all'utilizzo dei prodotti fitosanitari, il giudice europeo richiama i principi relativi all'utilizzo sostenibile di questi ultimi.

Tale riferimento si inserisce in un quadro più ampio, ossia quello del contemperamento degli interessi contrapposti insiti al sistema di regolamentazione dei prodotti fitosanitari: da un lato, tutela della salute umana, animale e dell'ambiente; dall'altro, redditività delle colture.

Il tema viene affrontato in maniera dettagliata dall'Avvocato generale nelle sue Conclusioni, che vengono avallate, poi, dalla Corte.

L'Avvocato generale evidenzia come, una volta ritenute sussistenti le condizioni richieste dall'art. 53 per l'autorizzazione provvisoria, vada operata, anche in questo caso, una ponderazione degli interessi: bisogna chiedersi, cioè, se i rischi siano o meno prevalenti rispetto ai vantaggi che può arrecare l'utilizzo del prodotto. Tale ponderazione va condotta sulla base del principio di precauzione, e cioè in considerazione dei dati scientifici più affidabili disponibili e sui risultati della ricerca scientifica più recente.

Dalle disposizioni del regolamento emergerebbe chiaramente che, nel bilanciamento degli interessi in gioco, il legislatore europeo abbia dato prevalenza a quello di tutela della salute umana, animale e dell'ambiente rispetto a quello di migliorare la produzione vegetale e non solo. È possibile effettuare un'ulteriore ponderazione tra gli interessi che però non sono tra loro contrapposti, ossia quello alla tutela della salute umana e animale e quello della protezione dell'ambiente, dando prevalenza al primo. Dunque, se, a seguito di una valutazione scientifica, sono riscontrabili effetti nocivi unicamente per l'ambiente, o comunque maggiori per quest'ultimo, il margine di ponderazione è più ampio.

La tutela della salute umana, animale e dell'ambiente è, attualmente, l'obiettivo principale delle novità legislative in materia di procedura di autorizzazione dei prodotti fitosanitari a livello europeo, nel quadro della nuova PAC.

Infatti, nella Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio del 20 maggio 2020, la Commissione ha manifestato l'impegno a ridurre, entro il 2030, l'uso e il rischio complessivi dei pesticidi chimici del 50%, rafforzando le disposizioni in materia di difesa integrata.

Da più parti è stata posta in evidenza la necessità di una revisione della disciplina. In particolare, la Commissione aveva preso atto dei problemi manifestatisi nell'applicazione del regolamento del 2009 e nel procedimento di autorizzazione delle sostanze attive, manifestatisi plasticamente nel celebre caso del glifosato.

La Corte dei conti europea, invece, aveva pubblicato una relazione sui risultati della misurazione e riduzione dei rischi legati all'utilizzo dei prodotti fitosanitari, e sul

perseguimento degli obiettivi di cui alla direttiva 2009/128/CE, registrando notevoli ritardi nella sua attuazione da parte di alcuni Stati membri – con il conseguente avvio di procedimenti di infrazione nei confronti di questi – e delle difficoltà nell’attuazione della difesa integrata.

Gli obiettivi di sostenibilità contenuti nell’impianto della PAC e del *Green Deal* europeo si sono concretizzati nell’adozione di un pacchetto di quattro regolamenti con il principale scopo di facilitare l’autorizzazione dei microrganismi – batteri, virus, funghi e protozoi – come sostanze attive dei prodotti fitosanitari. Si tratta, in altre parole, di prodotti fitosanitari che, data la loro origine naturale, dovrebbero avere un minore impatto sulla salute umana, animale e dell’ambiente.

La peculiarità dei regolamenti – che è anche l’elemento innovativo rispetto alla normativa precedente – consiste nell’adozione di un approccio specifico (c.d. *fit-for-purpose*) che tenga conto delle caratteristiche biologiche ed ecologiche delle sostanze attive in oggetto e degli studi scientifici in materia e che ne assicuri la massima effettività, ferma restando la garanzia di un elevato livello di salute umana, animale e dell’ambiente, come prescritto dal reg. (CE) n. 1107/2009 e dei principi da esso statuiti.

Sul piano dell’utilizzo sostenibile dei pesticidi, la Commissione ha presentato a Bruxelles il 22 giugno 2022 una proposta di regolamento relativo all’uso sostenibile dei prodotti fitosanitari. La principale finalità del regolamento dovrebbe essere quella di fornire una soluzione alle problematiche riscontrate nell’attuazione della direttiva del 2009, stabilendo norme più severe, e rendere maggiormente armonizzate le politiche nazionali sull’uso dei pesticidi.

Peraltro, tale rinnovata attenzione verso gli obiettivi di sostenibilità ha avuto ambiti di interesse più specifici, tra cui proprio quello relativo al futuro degli impollinatori selvatici, ritenuti una specie in pericolo e dall’importanza fondamentale non solo dal punto di vista della salute della flora e della fauna, ma anche da quello economico. Nel gennaio 2023, sulla spinta degli obiettivi del *Green Deal* europeo e delle osservazioni compiute dalla Corte dei conti, la Commissione ha presentato «Un nuovo patto per gli impollinatori» a causa dell’allarmante declino degli insetti impollinatori selvatici in Europa, rivedendo l’Iniziativa UE per gli impollinatori del 2018. Il documento fissa una serie di obiettivi da raggiungere entro il 2030 nell’ambito di tre priorità: migliorare le conoscenze sul declino degli impollinatori, le sue cause e le conseguenze; migliorare la conservazione degli impollinatori e affrontare le cause del loro declino; mobilitare la società e promuovere la pianificazione e la cooperazione strategiche a tutti i livelli.

Nell’ambito della seconda priorità, la Commissione ha incluso l’obiettivo di mitigare l’impatto dell’uso dei pesticidi sugli impollinatori. Oltre all’attuazione della difesa integrata e al miglioramento degli indicatori di rischio armonizzati, la Commissione pone l’attenzione sul ricorso abusivo allo strumento delle autorizzazioni di emergenza per i prodotti fitosanitari dannosi per gli impollinatori, come, appunto, i neonicotinoidi. L’EFSA viene investita del compito di valutare le giustificazioni fornite dagli Stati membri e di sviluppare protocolli specifici per valutare tali giustificazioni. Se necessario, la Commissione deve prendere in considerazione la definizione di criteri giuridicamente vincolanti nell’ambito del reg. (CE) n. 1107/2009 sui casi in cui può essere concessa un’autorizzazione di emergenza. Inoltre, la stessa Commissione è chiamata a collaborare con gli Stati membri per sviluppare ulteriori metodi di prova per determinare la tossicità dei pesticidi per gli impollinatori, considerando le specie indicatrici che devono essere testate e includendo gli effetti sub letali e cronici dei pesticidi.

I mutamenti del quadro normativo relativo ai prodotti fitosanitari – sia quelli in corso che quelli già attuati – denotano la volontà del legislatore europeo di lasciare ampio spazio, nel gioco degli interessi contrapposti, ad obiettivi di più ampio respiro, in un’ottica di sostenibilità nella sua dimensione ambientale. La disciplina in oggetto entra

allora in un quadro di sistema, in cui la salute ed il benessere degli esseri viventi e dell'ambiente giocano un ruolo di primo piano in tutti gli ambiti del diritto agroalimentare.

Tuttavia, nonostante la proclamata volontà del legislatore europeo, la composizione degli interessi di cui si discute risulta ben lontana da una risoluzione.

In primo luogo, l'*iter* di discussione della proposta di regolamento sull'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari risulta caratterizzato da non pochi ostacoli. Prima, nel dicembre 2022, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato una decisione con cui ha chiesto alla Commissione di presentare uno studio che integri la valutazione d'impatto della proposta di regolamento, in considerazione della crisi dei prezzi dell'energia, dei fertilizzanti e dei prodotti alimentari causata dal conflitto russo-ucraino. Inoltre, il Consiglio ha chiesto che lo studio contenga informazioni ulteriori, tra le altre cose, circa la disponibilità di alternative ai prodotti fitosanitari, nonché la quantificazione delle restrizioni e del loro impatto, mettendo in evidenza come, attualmente, siano poche le informazioni disponibili per quanto concerne il reale impatto sulle colture e sull'ambiente sul lungo periodo, nonché le reali alternative ai prodotti fitosanitari chimici che siano realmente praticabili.

Successivamente, nel novembre 2023, il Parlamento europeo ha respinto la proposta di regolamento nella sua versione emendata dalla Commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare: risulta, dunque, quasi certo che il regolamento non vedrà la luce in questa legislatura.

Sullo scenario in esame, e sui processi giuridici che lo caratterizzano, dunque, influiscono inevitabilmente non solo la parzialità delle informazioni scientifiche e l'avanzamento del progresso scientifico e tecnico, che rendono quella in oggetto una disciplina in continuo mutamento, ma anche le differenze intrinseche degli Stati membri in materia di attuazione dei principi di difesa integrata e, più in generale, di politica fitosanitaria.

Sotto quest'ultimo aspetto, se, da un lato, la Commissione pone in evidenza come l'armonizzazione delle politiche nazionali sull'uso dei pesticidi possa contribuire a migliorare il funzionamento del mercato interno e a ridurre le distorsioni degli scambi tra gli Stati membri, dall'altro, in definitiva, lo spazio lasciato ai singoli Stati membri ed ai loro piani nazionali risulterebbe il medesimo: come visto in precedenza, infatti, questi avrebbero la facoltà di dotarsi di obiettivi di riduzione dell'utilizzo di prodotti fitosanitari chimici *ad hoc* rispetto agli obblighi fissati a livello europeo, definiti estremamente ambiziosi dallo stesso Parlamento.

È bene comunque evidenziare la presenza di esempi virtuosi, come quello francese. All'inizio del 2022 il *Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire* ha adottato il *Plan Écophyto II+*, diretto ad attuare gli obblighi europei di riduzione dell'utilizzo dei prodotti fitosanitari a base di sostanze attive chimiche, integrando le obbligazioni assunte con il *Plan Écophyto II* del 2018. Tra gli obiettivi del piano vi sono: la riduzione del 50% dell'utilizzo dei pesticidi entro il 2025 – obiettivo ben più ambizioso di quello previsto dal *Green Deal* europeo –, accelerare il ritiro delle sostanze più pericolose, tra cui il glifosato, rinforzare la prevenzione dall'esposizione della popolazione ai pesticidi, sostenere la ricerca e l'innovazione per sviluppare soluzioni alternative ai pesticidi, accompagnare gli agricoltori nella transizione verso un'agricoltura senza l'utilizzo di prodotti fitosanitari ad alto impatto ambientale. Inoltre, il piano istituisce una certificazione individuale obbligatoria (*Certifhyto*), necessaria per utilizzare, vendere e acquistare i prodotti fitosanitari.

L'attuazione di tale piano nazionale è supportata attraverso un sistema di certificazione ambientale a livello centrale, la *Certification environnementale des exploitations agricoles*, di cui agli artt. D617-1 ss. del *Code rural*, in tre livelli, in cui fondamentale rilevanza è rivestita dall'utilizzo di strategie fitosanitarie a basso impatto ambientale.

In Italia, invece, tra gli impegni in materia di ambiente e di clima contenuti nel Piano strategico nazionale di attuazione della nuova PAC, vi è la riduzione dell'impatto dei prodotti fitosanitari sull'ambiente. Tale intervento prevede un sostegno a favore degli agricoltori che si impegnano a ridurre l'impiego di sostanze attive classificate come candidate alla sostituzione ai sensi del reg. (CE) n. 1107/2009, e ad introdurre nuovi metodi di difesa integrata. Ciò nell'ottica dell'obiettivo di riduzione dell'utilizzo di prodotti fitosanitari a base di sostanze chimiche previsto dal *Green Deal*.

Nella disciplina in oggetto, dunque, l'opera interpretativa del giudice europeo, coerente con il quadro normativo vigente, offre una lente per leggere la disciplina alla luce dei principi che la regolano. Tale interpretazione è senza dubbio funzionale al compito del legislatore: è a quest'ultimo che spetta la ricerca, in concreto, di un bilanciamento tra interessi contrapposti – in considerazione dei profili innovativi e degli obiettivi della nuova PAC – nonché il compito di fornire un quadro giuridico quanto più chiaro e organico, che faccia i conti con il naturale stato di incertezza scientifica caratterizzante la materia.

CAMILLA GERNONE

ABSTRACT

La sentenza in esame, relativa all'autorizzazione all'immissione in commercio e all'utilizzo dei prodotti fitosanitari *ex art. 53, reg. (UE) n. 1107/2009*, indaga i limiti e l'estensione della deroga da esso previsti. Pur limitandosi a risolvere un problema di contrasto tra fonti, la pronuncia offre una serie di spunti per l'interprete. Dalle motivazioni del giudice europeo emerge come obiettivo primario della disciplina sull'autorizzazione e l'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari sia quello di operare un bilanciamento di interessi tra tutela della salute umana, animale e dell'ambiente e redditività delle colture. Le ultime riforme avviate in occasione della nuova PAC – dai nuovi regolamenti che facilitano l'autorizzazione dei prodotti fitosanitari a base di microrganismi alla proposta di regolamento sull'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari – seppure orientate agli obiettivi di sostenibilità, dimostrano come la composizione di interessi contrapposti presenti elementi di complessità di non facile risoluzione.

The judgment under review, concerning the authorisation for the placing on the market and use of plant protection products under Article 53 of Regulation (EU) no. 1107/2009, investigates the limits and extent of the derogation it provides. While merely solving a problem of conflicting sources, the ruling offers several insights for the interpreter. It emerges from the European court's reasoning that the primary objective of the regulation on the authorisation and placing on the market of plant protection products is to balance interests between the protection of human, animal and environmental health and crop profitability. The latest reforms initiated at the time of the new CAP – from the new regulations facilitating the authorisation of plant protection products based on micro-organisms to the proposal for a regulation on the sustainable use of plant protection products – although oriented towards sustainability objectives, show how the composition of opposing interests presents elements of complexity that are not easy to overcome.

PAROLE CHIAVE: Prodotti fitosanitari – Regolamento (UE) n. 1107/2009
– PAC – Sostenibilità.

KEYWORDS: *Plant Protection Products – Regulation (EU) no. 1107/2009 – CAP – Sustainability.*

