

SOMMARIO

PARTE PRIMA

DOTTRINA

	<i>pag.</i>
RICORDO DI LUIGI COSTATO APPASSIONATO AGRARISTA (MARCO GOLDONI)	519
ANTONIO JANNARELLI, <i>Luigi Costato nell'evoluzione del diritto agrario tra Novecento e nuovo millennio</i>	522
MARIO MAURO, <i>Sul rapporto tra pubblico e privato nella valorizzazione della multifunzionalità del patrimonio forestale italiano: profili evolutivi, nodi ermeneutici e criticità del settore.</i>	531

RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

GIULIA TORRE, <i>La disciplina delle certificazioni di sostenibilità dei prodotti agroalimentari e la comunicazione business to consumer.</i>	573
---	-----

OSSERVATORIO ITALIANO EUROPEO E INTERNAZIONALE

SILVIA ROLANDI, <i>Il ruolo attribuito alla digitalizzazione nella strategia Farm to Fork dell'Unione Europea, tra riferimenti espliciti e nascosti. Quali interventi legislativi in quattro anni?</i>	636
MARCO GERI, <i>L'altra rivista: il Bolla dell'Archivio "Vittorio Scialoja" (1934-1943)</i>	659

DIDATTICA

STEFANO MASINI, <i>Materiali di diritto veterinario (Una proposta per riordinare la didattica)</i>	679
--	-----

PARTE SECONDA

GIURISPRUDENZA

SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

ANTONIO JANNARELLI, <i>Le “scorrettezze” nella filiera agro-alimentare e la “cautela” dell’AGCM</i>	144
JOSEPHINE CUOZZO, <i>Sulla legittimazione del comproprietario alla stipula di contratti di locazione ultranovennali, con particolare riferimento all’affitto di fondo rustico</i>	154
PAOLA FRANCESCA RIZZI, <i>L’agrivoltaico, una «documentata realtà nell’attuale quadro ordinamentale»: implicazioni teoriche e pratiche</i>	174

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

(il numero indica la pagina)

CORTE DI CASSAZIONE

Sez. III (ord.), 25 gennaio 2023, n. 4280
(Affitto di fondo rustico), 150.

CONSIGLIO DI STATO

Sez. IV, 30 agosto 2023, n. 8029 (*Agro-
energie*), 164.

TRIBUNALI

TAR Lazio, Sez. I, 6 novembre 2023,
n. 16396 (*Pratiche scorrette nella
filiera agro-alimentare*), 133.

D O T T R I N A

RICORDO DI LUIGI COSTATO APPASSIONATO AGRARISTA

Le prime pagine di questo fascicolo della *Rivista* hanno una impronta dolorosa, segnata dal saluto d'addio a Luigi Costato, per tanti anni condirettore e giurista destinato a rimanere nella memoria come intrepido alfiere della difesa e della valorizzazione del diritto agrario nel sapere dell'accademia. Le parole del commiato sono state richieste ad Antonio Jannarelli. Anch'io avrei voluto (e forse dovuto) dare immagine concreta all'immediato compianto. Non sono riuscito ad assumere l'impegno per il presentimento di una sorta di incapacità mia a superare con dignità le nebbie banali di una discussione polemica fra me e Luigi consolidatasi negli ultimi anni senza l'apporto di ulteriori accenti: nel reciproco silenzio, intendo dire. I nostri incontri, quasi esclusivamente telefonici, erano molto più frequenti di quanto si possa immaginare, ma limitati agli aspetti personali di un'amicizia non mai intaccata e nobilitata dal ricordo – non poche volte ricorrente – di Antonio Carrozza, il Maestro cui eravamo stati entrambi legati da grato e devoto affetto. Il nostro dissenso era ormai cristallizzato su posizioni non componibili. L'orizzonte del “diritto alimentare”, che nelle prime proposizioni sembrava solo schiudere nuovi spazi al “diritto agrario”, finiva per coincidere, nel disegno di Costato, con il momento finale di quest'ultimo, destinato a esaurirsi facendo perdere senso alla specificità del discorso agraristico. In questo modo, secondo me, si sarebbe realizzato il monito di Paolo Grossi, che aveva avvertito l'agrarista di tenersi saldo alle proprie radici per non perdere la propria identità prima ancora di guardare al futuro. Secondo Luigi, proprio la rinuncia a guardare al futuro e il disinteresse verso le complessità del presente erano alla base della mia posizione, consentanea a timidi aedi di un mondo già scomparso o in via di sfinimento.

Riporto per brevi cenni queste nostre contraddizioni per far comprendere al lettore della *Rivista* perché la stampa della 4^a edizione del *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea* progettata da Luigi e realizzata in questi tempi con la collaborazione di Ferdinando Albisinni – in attuazione di una fedeltà da me molto ammirata – abbia contribuito a fermare il mio impulso a scrivere oggi di Costato: la presentazione del progetto era stata l'ultima occasione di un pubblico confronto nella discordia. Ora è il tempo del pianto sincero per l'amico e di un non nascondibile rimpianto per l'agrarista valoroso.

Il cordoglio è assistito dalla finezza del quadro offerto da Jannarelli: in esso la complessità dei lineamenti posseduti da Luigi si fonde nella figura del professore in cui è sempre presente la personalità "economica" del grande imprenditore, così che la pulsione agraristica non si sottraeva mai alla concreta considerazione del reale né ai progetti per il futuro, proponendo con credibilità l'aspirazione del docente ferrarese alla guida del "movimento" agraristico. Con la ruvida modestia dell'ex rugbista e l'autoironia dell'uomo di cultura egli si autoproponeva non come "Maestro" ma come "Sergente".

Significativo è anche il richiamo all'importanza assunta dal progetto di Costato nel rinnovo delle riflessioni della cultura agraristica: questa finisce per porsi all'avanguardia, rispetto agli altri settori disciplinari, dell'«indagine sul diritto comunitario, *tanto istituzionale quanto materiale*»: una sorta di primato nel tempo della considerazione di temi generali fondamentali come quello della rivoluzione radicale nel sistema delle fonti giuridiche.

Un punto soprattutto intendo sottolineare delle pagine dedicate da Antonio alla vicenda scientifica di Luigi Costato: il riferimento alla «fedeltà alla vocazione storica e identitaria del diritto agrario». Non posso negare che questa fedeltà sia sempre presente nelle intenzioni di Costato, così collegandolo con rilievo alla storia della materia "diritto agrario" secondo i segnali impressi da Gian Gastone Bolla ed evocati da Stefano Masini nelle sue *Tracce*: «Spostare l'attenzione sui dati e sui segni storicamente variabili che, di volta in volta, l'esperienza giuridica seleziona porta (...) a riproporre il diritto agrario come *territorio di avanguardia*, dove si intuiscono nuove

soluzioni e figurazioni tipiche mostrando, al presente, il valore di una ricerca scientifica che sappia accreditare i valori massimamente condivisi dalla collettività e la missione del giurista nella nostra materia».

MARCO GOLDONI

ANTONIO JANNARELLI

LUIGI COSTATO NELL'EVOLUZIONE DEL DIRITTO AGRARIO TRA NOVECENTO E NUOVO MILLENNIO

1. Nell'ambito della dottrina agraristica emersa nella seconda metà del Novecento, Luigi Costato ha rappresentato una figura di indubbia singolarità ed originalità rispetto agli altri "maestri" della disciplina Carrozza, Romagnoli, Galloni. Questi ultimi hanno destinato la loro costante attività alla sola riflessione giuridica agraristica, sia pure con modalità e metodologie diverse tra loro: in particolare, Carrozza, nel privilegiare l'elaborazione di un diritto agrario ideale, quale modello cui indirizzare il legislatore; Romagnoli, nel guardare alla concreta esperienza giuridica, oltre che da fine giurista, anche dal versante del suo impegno civile di grande avvocato; Galloni, nell'orientare lucidamente la sua riflessione agraristica in linea con un forte impegno e coinvolgimento nella politica attiva.

A differenza di questi, in Luigi Costato il contributo assicurato nell'accademia allo sviluppo del diritto agrario e all'arricchimento dei suoi campi di indagine, in linea con il processo di modernizzazione crescente dell'economia, si è congiunto, parallelamente, in particolare nei decenni fondativi del suo percorso accademico, con lo svolgimento contemporaneo anche di attività imprenditoriale nella veste non solo di imprenditore agricolo, ma soprattutto di operatore economico di rilievo nazionale nel settore dell'industria molitoria, sí da rivestire per alcuni anni anche la presidenza dell'associazione dei mugnai italiani. La sua riflessione agraristica si è sempre collegata ad una lucida percezione dei concreti mutamenti della realtà economica e, dunque, ad una visione sempre aggiornata della realtà, a partire, innanzitutto, dalla consapevolezza tanto in ordine alla dimensione

sempre più sovranazionale dei processi economici in cui si è andato collocando il settore primario dell'economia italiana – processi strategicamente fondamentali per fronteggiare i problemi dell'alimentazione umana – quanto alle concrete dialettiche sociali ed ai relativi conflitti immanenti nelle relazioni interne alle strutture produttive, a partire da quelle agricole.

In altre parole, la riflessione agraristica di Luisi Costato ha sempre tratto linfa e ispirazione dalla concreta esperienza sul campo legata alla sua attività imprenditoriale: quanto più quest'ultima si è nel tempo sviluppata e potenziata sotto la sua guida, tanto più la lettura delle questioni giuridiche di contenuto agraristico si è in lui affinata ed elevata ben al di sopra della sola indagine sulla esperienza nazionale. Al tempo stesso, la sua personalità di giurista, professore universitario, si è plasmata antropologicamente in forma del tutto originale, in linea, come si chiarirà in prosieguo, con la managerialità propria dell'imprenditore moderno, in particolare anche con la propensione schumpeteriana verso l'innovazione, per quanto non certo immune da rischi. Tra l'altro, Luigi Costato ha portato in dote alla sua attività accademica di giusagrarista la lealtà anche rude del rugbista, quale era stato nella sua giovinezza, che si è così aggiunta alla velocità di pensiero, alla scaltrezza “prensile” propria dei mercanti. Del resto, in linea con la tradizione più nobile di questo ceto, a partire esemplarmente da quello veneto, accanto all'attività pratica economica ed a quella accademica di professore universitario, Luigi Costato ha affiancato anche una forte attrazione per le arti e la musica, da un lato nell'incrementare la collezione artistica dell'Accademia dei Concordi di Rovigo, di cui è stato Presidente per lungo tempo, dall'altro nel dare vita ad una sua ampia collezione privata di incisioni discografiche sul melodramma europeo di cui si cibava, in casa, nel corso delle sue meditazioni e ricerche scientifiche.

2. Nella prospettiva ora sinteticamente illustrata, volta a prospettare il singolare percorso esistenziale e la ricca personalità umana di Luigi Costato, ben si inquadra la “lettura” della sua parabola di giusagrarista: in questa la compresenza di “tradizione ed innovazione” si è rivelata perfettamente in linea con la sua personalità “eco-

nomica” in cui, all’originaria esperienza di proprietario, pur sempre attivo, di terreni agricoli, si è sempre di più affiancata, in misura prevalente ed assorbente, quella di industriale nel settore della trasformazione dei cereali, con il passaggio, in definitiva, lungo la filiera agro-alimentare, dalla posizione originaria di puro, attivo, produttore agricolo a quella propria di titolare di una impresa alimentare in senso stretto.

Ed, invero, se si eccettua il suo giovanile contributo sui domini collettivi del Polesine, può agevolmente constatarsi che, al di là dei corsi manualistici e dei Trattati da lui elaborati e diretti di cui si parlerà in prosieguo, la produzione scientifica di Luigi Costato presenta al suo interno una significativa netta distinzione tra la riflessione sui temi tradizionali del diritto agrario e la ricerca su quelli innovativi apparsi a partire dai primi anni sessanta del secolo scorso. Infatti, quanto ai primi, nell’itinerario scientifico di Costato, manca indubbiamente la presenza di un apporto monografico di diritto agrario in senso stretto, laddove, viceversa, è sempre stata oltremodo vivace e acuta, quanto ampia, la riflessione sui temi della proprietà, dei contratti agrari e di altri argomenti agraristici, affidata a molte note di commento alla giurisprudenza ospitate in larga parte sulla *Rivista di diritto agrario*, nonché ad interventi puntuali occasionati dalle riforme legislative che il settore agricolo ha registrato negli ultimi decenni del Novecento ed i primi del nuovo secolo. La riforma dei contratti agrari, con particolare riguardo alla legge n. 203 del 1982, lo ha avuto come vivace protagonista negli accesi dibattiti relativi alla conversione in affitto dei contratti agrari associativi e agli accordi in deroga *ex art. 45*, per non parlare del suo attivo contributo in occasione dell’elaborazione a livello ministeriale, unitamente ad altri colleghi, dei decreti legislativi introdotti nel 2001 che hanno portato alla riscrittura dell’art. 2135 cod. civ.

In ordine, viceversa, alle innovazioni, gli apporti monografici più significativi di Costato, quali eloquenti espressioni della sua attenzione vigile al divenire, si rinvergono proprio nei contributi pionieristici, prima in ordine alla introduzione nel nostro Paese di indagini sul diritto agrario comunitario, e, nei più recenti decenni, a proposito della elaborazione moderna del diritto alimentare.

Su queste specifiche tematiche Luigi Costato ha indubbiamente

segnato il cammino dello sviluppo del diritto agrario, in linea con una società in via di industrializzazione e con una economia *market oriented*, bisognosa appunto da un lato di affrancarsi da barriere protezionistiche e da lacci e laccioli, dall'altro di un orizzonte operativo che andasse oltre i confini nazionali. In questa lucida prospettiva, Costato ha inaugurato in Italia una prima fondamentale riflessione sul diritto agrario di fonte comunitaria, aprendo la strada tanto allo svolgimento di specifici corsi universitari, quanto, più in generale, alle indagini sul diritto materiale di origine comunitaria, destinato ad incidere, se non a fondersi sempre di più, con quello di fonte nazionale. E lo ha fatto con largo anticipo anche rispetto alla riflessione degli internazionalisti e dei primi comunitaristi, per non parlare dell'ancora più tarda attenzione su questi temi intervenuta da parte degli altri settori del giure, secondo l'articolazione delle discipline impartite nelle Università italiane, a partire dai civilisti.

Con l'avvio degli anni settanta, in coincidenza con la sua ascesa alla cattedra quale professore ordinario di diritto agrario, Costato non soltanto ha così arricchito e rinnovato l'area delle riflessioni proprie della cultura agraristica, ma ha altresì contribuito a che fosse questa, per molti anni, all'avanguardia nell'indagine sul diritto comunitario, tanto istituzionale quanto materiale. Ciò, a ben vedere, ha segnato un'indubbia complessiva crescita culturale di tutti i cultori italiani del diritto agrario, i quali, sulla scorta delle iniziative avviate da Costato, hanno poi potuto nel tempo affrontare con tempestività e lucidità, gli ulteriori mutamenti radicali nel sistema delle fonti giuridiche e, in particolare, della disciplina giuridica delle *commodities* agricole, dovuti prima all'avvento del WTO a livello dei traffici internazionali delle merci e, successivamente, negli ultimi decenni del Novecento, alla spinta ulteriore legata, a livello planetario, alla globalizzazione dei mercati e all'egemonia della cultura neoliberista.

Non va taciuto, d'altra parte, che nella riflessione di fondo coerentemente seguita da Luigi Costato sino alla fine dei suoi giorni, lo spostamento dell'attenzione sui mercati agricoli, in linea con l'impianto strutturale originariamente alla base della Comunità economica europea e formalmente ribadito nel Trattato dell'Unione nel suo art. 39, è pur sempre rimasta ancorata alla conservazione e valorizza-

zione della funzione produttiva dell'agricoltura, quale presupposto indispensabile, perché si possa continuare a riflettere ed analizzare le problematiche dei mercati e, dunque, le relazioni economiche e giuridiche che dai cancelli delle aziende agricole portano, lungo le filiere agro-alimentari, alle relazioni finali con i consumatori di alimenti. Di qui, la sua insistente e convinta critica rivolta negli ultimi decenni alla politica economica adottata a livello europeo da lui ritenuta assai lontana dagli obiettivi della PAC contenuti nel Trattato europeo. Sotto questo specifico profilo, la ribadita costante attenzione per la *food security*, ossia per una politica economica e del diritto che promuova la produzione agricola anche attraverso soluzioni giuridiche differenziate, a misura della singolare "funzione sociale" svolta dagli imprenditori agricoli, evidenzia, in definitiva, che, al di là, del dibattito, su cui si tornerà in prosieguo, emerso nella recente cultura agraristica in ordine ai rapporti tra diritto agrario e diritto alimentare di cui è stato animatore e protagonista, Luigi Costato è rimasto, nella sostanza e, dunque, al di là delle formule linguistiche utilizzate, pur sempre fedele alla vocazione storica ed identitaria del diritto agrario: diritto avente ad oggetto in primo luogo la disciplina dei territori agricoli che, pur nella multifunzionalità dei loro usi, continuano in grande prevalenza sempre a rilevare per le produzioni agricole ivi ottenute e destinate in gran parte alla alimentazione, soprattutto sotto forma di prodotti trasformati.

3. Nella parabola scientifica di Luigi Costato sono due date a stagliarsi, a quaranta anni di distanza l'una dall'altra.

La prima, risalente al 1962, si riferisce all'avvio della politica agricola comunitaria con l'introduzione delle organizzazioni agricole di mercato, a partire da quella sui cereali, sulla quale, con grande originalità e prontezza, come si è già avuto modo già di rilevare in precedenza, Costato ha preso le mosse per introdurre in Italia la riflessione sul diritto agrario comunitario di cui, sin da allora, è stato autorevole interprete e interlocutore.

La seconda, su cui mette conto qui soffermarsi, risale al 2002, ossia all'anno in cui è stato adottato a livello europeo il reg. n. 178, contenente i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare

destinati a guidare la normativa dei singoli Paesi membri in materia di sicurezza alimentare. Non è il caso, in questa sede, di richiamare analiticamente le ragioni che hanno portato l'Unione europea ad intervenire in materia di *food safety*, al di là del semplice riferimento agli episodi riguardanti gravi patologie emerse nell'ambito della produzione industriale di alimenti, dovute all'utilizzazione, senza adeguati controlli preventivi, di tecnologie e altre pratiche rivelatesi oltremodo dannose, prima ancora che solo potenzialmente pericolose, per la salute umana, sì da esigere interventi precauzionali.

È però sufficiente rammentare che, in considerazione del pieno coinvolgimento anche delle strutture agricole nella catena alimentare che porta dai prodotti agricoli di base alla elaborazione finale di alimenti trasformati, la disciplina contenuta nel regolamento n. 178 del 2002 si è indirizzata a regolare l'attività di tutte le imprese alimentari tra le quali sono state collocate, a tali fini, anche quelle agricole.

Ebbene, come la ricca articolata legislazione agraristica di fonte comunitaria attuativa della PAC e finalizzata a perseguire gli obiettivi di cui all'art. 39 dell'originario Trattato di Roma ha portato, grazie alle iniziative lungimiranti di Costato, ad innovare il diritto agrario per via della progressiva elaborazione del diritto agrario comunitario e della tendenziale immissione di molte delle scelte normative ivi introdotte nell'ambito del diritto agrario nazionale, così è avvenuto anche a proposito dei principi contenuti nel reg. n. 178 del 2002 che hanno reso possibile, nell'ambito della esperienza giuridica europea, la nascita di un diritto alimentare destinato a sostituire, in ragione della sua più sicura e motivata articolazione sistematica, la precedente frammentaria legislazione alimentare.

Alla stessa stregua di quanto intervenuto nel caso del diritto agrario comunitario, la forte vocazione innovativa di Costato lo ha indotto non solo a cimentarsi pionieristicamente nella prima elaborazione di un corso di diritto alimentare fondato sui principi del reg. n. 178, ma, soprattutto, a legare questa nuova "avventura" scientifica alla sua già collaudata qualificazione accademica di agrarista, nel senso di considerare la nuova materia una possibile prosecuzione dell'area di indagine svolta dai cultori del diritto agrario. Indubbiamente, anche questa seconda volta, l'iniziativa lungimirante di Costato ha portato

non soltanto ad ampliare l'area degli interessi dei cultori del diritto agrario, ma anche, in concreto, a far sí che, in pochi anni, questi ultimi elaborassero le prime indagini sul campo nella materia, pur nella consapevolezza che la nuova disciplina sarebbe pur sempre rimasta aperta ai contributi provenienti da cultori di altri settori disciplinari, a partire innanzitutto, dai penalisti e dagli amministrativisti.

Anche qui si coglie, senza alcun dubbio, il contributo propulsivo di Luigi Costato non solo nel promuovere la costituzione di una associazione dei cultori del diritto alimentare, cui hanno aderito tutti gli agraristi incardinati nell'Università, ma anche nell'affiancare alla stessa una specifica originale rivista intitolata alla nuova disciplina.

A differenza, però, della prima iniziativa culturale, quella relativa al diritto agrario comunitario, e che ha articolato al proprio interno il diritto agrario, in ragione, del resto, dell'ampliamento delle fonti legislative intervenute per via della compresenza dell'ordinamento giuridico europeo accanto a quello nazionale, in occasione della seconda, ossia quella relativa alla nascita e all'elaborazione del diritto alimentare, la spinta alla "innovazione", connaturata alla personalità di Costato, è andata oltre il giusto equilibrio con la "tradizione". Questa seconda volta, invero, l'esigenza, fortemente avvertita da Costato, di rafforzare la presenza del diritto agrario negli studi giuridici e, in particolare, di consolidarne l'affermazione nei curricula universitari – esigenza che già in precedenza, in ragione del suo indubbio pragmatismo, lo aveva indotto, sempre per amore della disciplina e dei suoi allievi, a lasciare il settore disciplinare diritto agrario per transitare accademicamente in quello dei comunitaristi – si è tradotta nella convinzione, da lui sostenuta negli ultimi anni, secondo la quale il diritto alimentare, oltre a dare nuova linfa operativa ai cultori del diritto agrario ed aprire nuovi orizzonti di affermazione di questa disciplina, avrebbe dovuto, più che potuto, essere il punto di arrivo finale del "diritto agrario", addirittura l'erede di questo ultimo, sino a prenderne il posto, come denominazione quale settore disciplinare. Proposta, questa, nella sua radicalità non accolta dalla comunità degli agraristi, ma che, nella vicenda storica del diritto agrario, ha visto per la prima volta divisa la comunità accademica, al di là delle stesse distinzioni di "scuole", non foss'altro perché, anche a prescin-

dere dal più vasto oggetto del diritto agrario e, dunque, dal risultato riduttivo e al tempo stesso distorsivo che ne sarebbe scaturito, essa è apparsa andare oltre il segno: se è pur vero, come del resto dimostra proprio l'intero itinerario accademico di Luigi Costato, che un cultore del diritto agrario ben può diventare anche cultore del diritto alimentare, non è viceversa vero il contrario, ossia che un alimentarista diventi agrarista.

4. Nel tornare all'originalità del contributo di Luigi Costato allo sviluppo del diritto agrario a partire dalla seconda metà del Novecento e alla specifica "cifra" del suo ruolo rispetto a quello rivestito dai maestri già menzionati, il merito indiscusso e originale della sua attività, ancora una volta legata alla naturale capacità manageriale e propulsiva, è stata quella non solo di circondarsi di giovani studiosi, promuovendo la formazione di una nuova generazione di agraristi, ma anche quella di attivare, con le sue innate capacità manageriali, iniziative editoriali che hanno certamente promosso l'attenzione per la disciplina sia nel mondo accademico, sia in quello delle professioni giuridiche. A titolo esemplificativo, il Trattato di diritto agrario italiano e comunitario, nella cui stesura si preoccupò di coinvolgere tutti gli agraristi, ha scandito, nelle sue molte edizioni, la presenza attiva della comunità scientifica del diritto agrario con indubbie ricadute sulla promozione culturale delle tematiche agraristiche. Non meno significative, in questa medesima direzione, le altre più recenti opere collettanee da lui dirette in materia di diritto alimentare, nonché la curatela di molti commentari riguardanti le più importanti leggi di riforma del diritto agrario, senza dimenticare, come si è già segnalato, la creazione della rivista di diritto alimentare che si è così affiancata a quelle più strettamente agraristiche, nonché, infine, la sua attiva presenza nei consessi internazionali, nelle associazioni europee e mondiali degli agraristi, nell'attenzione manifestata per la conservazione dell'IDAIC e della sua biblioteca, nella rappresentanza vigile e attiva esercitata sino alla fine dei suoi giorni quale Presidente onorario della comunità accademica degli agraristi.

In definitiva, nella divisione del lavoro scientifico interno a una comunità accademica, nel nostro caso quella degli studiosi di diritto

agrario, Costato ha contribuito fattivamente non solo all'allargamento dei contenuti di studio della disciplina, in direzione di una sua sprovvincializzazione e apertura convinta alla modernità; lo ha fatto con un *modus operandi*, certamente non consueto nel mondo accademico in quanto riflesso della sua naturale propensione imprenditoriale, ma che la comunità degli agraristi non può far cadere, anzi deve saper raccogliere e continuare, memore della sua lezione.

MARIO MAURO

**SUL RAPPORTO TRA PUBBLICO E PRIVATO
NELLA VALORIZZAZIONE DELLA MULTIFUNZIONALITÀ
DEL PATRIMONIO FORESTALE ITALIANO:
PROFILI EVOLUTIVI, NODI ERMENEUTICI
E CRITICITÀ DEL SETTORE**

ABSTRACT

Muovendo dalla multifunzionalità del patrimonio forestale, il presente lavoro intende ricostruire, nel quadro delle fonti europee e nazionali, gli strumenti attraverso cui le pubbliche istituzioni possono sostenere le imprese selvicolturali, per il contributo che queste offrono alla gestione forestale sostenibile. In tal senso, particolare attenzione è dedicata alle certificazioni, in funzione di porre in evidenza come il tema economico offra un sussidio nel perseguire interessi di carattere collettivo.

Considering the forest heritage multifunctionality and focusing on the European and Italian legal framework, the paper aims to analyze the tools through which public institutions can support forestry businesses, for their contribution to sustainable forest management. In this perspective, particular attention is paid to certifications, highlighting how economic instances could pursue public interests.

PAROLE CHIAVE: Patrimonio forestale – Multifunzionalità – Certificazioni.

KEYWORDS: *Forest Heritage – Multifunctionality – Certifications.*

SOMMARIO: 1. Il problema: il rapporto tra pubblico e privato nella valorizzazione della multifunzionalità del patrimonio forestale italiano. – 2. Brevi cenni di inquadramento storico-sistematico sul rapporto tra pubblico e privato nel settore forestale, dalla Legge Serpieri al TUFF. – 3. La collaborazione tra istituzioni e imprese nel quadro delle misure e degli incentivi previsti dal TUFF. – 4. L'invito rivolto alle Regioni a promuovere le certificazioni forestali. – 4.1. (*Segue*): Le certificazioni in corso di approvazione e quelle vigenti. – 5. La selvicoltura sostenibile nel quadro della nuova PAC. – 6. Considerazioni conclusive. La riconduzione dei diversi strumenti per valorizzare il rapporto tra pubblico e privato tra razionale sfruttamento del suolo e gestione forestale sostenibile.

1. Se vi è un dato fattuale su cui la comunità scientifica e gli operatori del settore convergono e concordano, è l'acquisita e maturata multifunzionalità del patrimonio forestale. Fin dai tempi antichi, e in ogni caso fino agli inizi del secolo scorso, le proprietà boschive rappresentavano una importante fonte di reddito in funzione delle plurime finalità che il bosco e i suoi frutti potevano rappresentare. Invero, il bosco è sempre stato visto come una riserva di ricchezze: il legname da utilizzare per scopi domestici e produttivi di varia natura, dal settore dell'edilizia a quello manifatturiero, cartario ed energetico, e i suoi frutti spontanei per fini alimentari, solo per fare alcuni esempi. Sebbene questi utilizzi siano rimasti inalterati nel corso dei secoli, negli ultimi decenni, da una prospettiva prettamente giuridica, hanno iniziato a collocarsi progressivamente in secondo piano, per dare maggiore rilievo a quelle funzioni dal carattere collettivo attribuite al bosco che, per quanto siano sempre state svolte, solo in tempi relativamente recenti hanno iniziato ad avere un riconoscimento¹. Senza

¹ Di seguito si indicano le tappe storiche più significative che hanno segnato l'emersione di tali funzioni. Per quanto la legge Majorana-Calatabiano del 20 giugno 1877, n. 3917 abbia introdotto «un primo assetto organico alle esigenze idrogeologiche e forestali» (così A. CROSETTI, *Note sulla politica legislativa forestale italiana tra '800 e '900: luci e ombre*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, 2012, p. 175), il suo impatto concreto è stato decisamente limitato anzi, richiamando quanto sottolineato da A. MURA, *Profilo storico della legislazione sulle foreste e sui territori montani*, in *Riv. trim. di diritto pubblico*, 1971, p. 1190, questa legge «non si sarebbe potuta definire neppure una legge di tutela idrogeologica, ma piuttosto di incentivazione alla coltura agraria», per effetto della quale la grande borghesia terriera italiana ha ottenuto «la legalizzazione della sua opera distruttrice», tale da aver portato al sacrificio di enormi estensioni di foresta. Rammenta F. ROGGERO, *Alle origini del diritto forestale italiano. Il dibattito dottrinale dal 1877 al 1923*, Torino, 2022, p. 14, che «dopo il 1877, moltissimi fondi boschivi furono convertiti

alcun ordine di priorità né di importanza, il rinvio corre al contributo

in seminativi, con risultati che l'Osti non esitò a definire disastrosi» (il rinvio è a G. OSTI, *Appunti per uno studio sistematico della legislazione forestale*, in *L'Alpe. Rivista forestale italiana organo della Federazione italiana delle associazioni Pro Montibus ed enti affini*, 1913, p. 86). Sebbene successivamente non siano mancati interventi normativi per riparare ai danni fatti dalla legge Majorana-Calatabiano, l'unico interesse di matrice pubblicistica che in quegli anni si ambiva a proteggere era finalizzato alla stabilità dei terreni, e più in generale alla tutela idrogeologica, che troverà poi una consacrazione nella c.d. Legge Serpieri (r.d. 3267/1923), ancora oggi vigente. La Legge Serpieri, infatti, si caratterizza per essere propugnatrice del concetto di vincolo idrogeologico sui terreni di qualsiasi natura e destinazione, che possono perdere di stabilità o turbare il regime delle acque (in dottrina, in ordine alle finalità della Legge Serpieri v. tra gli scritti più recenti M. BROCCA - N. FERRUCCI - M. FLICK - M. MAURO - F. ROGGERO - D. ROSSI - N. LUCIFERO, *Legge Serpieri e paradigmi normativi forestali: tra storia e attualità*, in AA.VV., *Arrigo Serpieri, un grande maestro*, in *Quaderni dei Georgofili*, Firenze, 2023, p. 107, volume cui si rinvia anche per gli ulteriori contributi ivi contenuti che indagano la citata legge sotto i profili economici e di gestione selvicolturale). D'altra parte, all'epoca, i tempi non erano ancora culturalmente maturi per una qualificazione del bosco quale bene ambientale, nei termini in cui è considerato oggi. Come ricordato da N. FERRUCCI, *Evoluzione del diritto forestale e del suo insegnamento*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2008, p. 604, sono dovuti trascorrere diversi decenni per aprire il patrimonio forestale a una dimensione realmente multifunzionale, che non fosse legata alla sola tutela idrogeologica ma si estendesse anche alla conservazione della biodiversità, della quale esso stesso è elemento, e alla lotta ai cambiamenti climatici. In termini simili si era espresso anche A. ABRAMI, *Le funzioni del bosco: appunti sulla rilevanza del diritto forestale*, in *Riv. dir. agr.*, I, 1983, p. 209, che tiene distinta la funzione idrogeologica del bosco da quella che lui definisce ecologica, rammentando come «nel caso della funzione ecologica, si tratta di normazione di tutela che ha trovato diffusione soprattutto in tempi recenti (...)», un rilievo quest'ultimo che, approcciato in termini più ampi, ha portato poi la dottrina a riflettere sul ruolo sempre più complesso e poliedrico che progressivamente ha assunto la nozione di ambiente, distinguendo tra vincoli di vecchia e di nuova generazione, in relazione alla specifica finalità a questi assegnata dal legislatore (su tutti, M. D'ADDEZIO, *I vincoli agroambientali di vecchia e di nuova generazione*, in L. Costato - A. Germanò - E. Rook Basile, *Trattato di diritto agrario, II. Il Diritto agroambientale*, Torino, p. 31 e, in part. p. 34 ss.). Con specifico riguardo al settore forestale, va così segnalato il contributo del diritto internazionale verso questo percorso, basti solo rammentare che nel 1990 a Strasburgo si è svolta la prima conferenza interministeriale per la protezione delle foreste in Europa e che nel 1992 è stato approvato in seno alle Nazioni Unite, all'esito dell'*Earth Summit* di Rio, un documento nominato *Non-Legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests*. Trattasi di due iniziative esemplificative di come la tutela del patrimonio forestale sia progressivamente divenuta un'esigenza da collocare in una prospettiva più progredita e avanzata, che guarda a tale bene per una eterogeneità di funzioni di carattere collettivo, che trascende la semplice tutela della stabilità dei suoli. Sebbene si tratti di provvedimenti di *soft law*, questi hanno però avuto il pregio di proporre un ordine sistematico alle diverse sollecitazioni che, a partire dalla metà degli anni '70, hanno iniziato progressivamente a emergere tra scienziati e studiosi. Sotto questo profilo, può

che può offrire il patrimonio forestale al corretto svolgimento dei cicli del carbonio, alla regimazione idrica, al controllo dell'erosione del suolo e dell'assetto idrogeologico, alla salvaguardia della biodiversità, alla mitigazione del clima e al miglioramento della qualità dell'aria, alla conformazione del paesaggio per il valore culturale che questo esprime, solo per citarne alcuni². A conferma, non pare un caso che tutte le fonti internazionali di *soft law* che si occupano di diritto forestale muovano, in termini pressoché unanimi, dalla multifunzionalità del patrimonio boschivo³. D'altra parte, già sul finire degli anni '50,

considerarsi anticipatore di quella tendenza a guardare ai beni forestali per le funzioni da questi svolte, il lavoro di F. MILANI, *La proprietà forestale*, Milano, 1964. Tali aperture hanno così consentito di porre i primi punti fermi nell'elaborazione della nozione di multifunzionalità del patrimonio forestale, dapprima fortemente legata allo sviluppo di una maggiore sensibilità verso tematiche ambientali e che, all'inizio del nuovo millennio, ha poi consentito l'emergere di una concezione del bosco anche quale bene paesaggistico, dotato quindi di valenza culturale, sulla scia della nozione giuridica di paesaggio coniata dalla Convenzione europea sul paesaggio, sottoscritta a Firenze nel 2000 e che il legislatore italiano ha recepito nel d.lgs. n. 42 del 2004, ove «i territori coperti da foreste e da boschi» sono per l'appunto annoverati quali beni paesaggistici» (art. 142), soggetti come tali ad uno stringente regime vincolistico e pianificatorio, su cui v. *infra*.

² Non potendo qui dare conto di tutti gli Autori che hanno toccato il tema della multifunzionalità del patrimonio forestale, cfr. almeno M. TAMPONI, *Una proprietà speciale*, Padova, 1983; F. ADORNATO, *L'ordinamento giuridico forestale e delle aree protette*, in *Trattato breve di diritto agrario e comunitario*, diretto da L. Costato, Padova, 2003, p. 1143; S. CARMIGNANI, *La nuova gestione del bosco tra funzionalizzazione, sostenibilità e interesse pubblico*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali*, Milano, 2018, p. 27 e, da ultimo, S. MASINI, *Codice forestale di Camaldoli: variazioni in tema di sviluppo sostenibile*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, I, p. 185.

³ Tra le più recenti, merita ricordare lo *United Nations strategic plan for forests 2017-2030*, documento nel quale viene delineata la politica delle Nazioni Unite in materia forestale fino al 2030. Esso individua sei obiettivi, cui sono associati 26 target. In una lettura unitaria, essi dovrebbero fornire «a global framework for action at all levels to sustainably manage all types of forests and trees outside forests, and to halt deforestation and forest degradation» (§ 1). In tale documento si legge «forests provide essential ecosystem services, such as timber, food, fuel, fodder, non-wood products and shelter, as well as contribute to soil and water conservation and clean air. Forests prevent land degradation and desertification and reduce the risk of floods, landslides, avalanches, droughts, dust storm, sandstorms and other natural disasters. Forests are home to an estimated 80 per cent of all terrestrial species. Forests contribute substantially to climate change mitigation and adaption and to the conservation of biodiversity». Lungo la stessa direzione si collocano anche le Conferenze interministeriali per la protezione delle foreste in Europa del Forest Europe (note anche come «Conferenze Paneuropee»). Trattasi di una iniziativa avviata nel 1990, fondata sull'impegno volontario degli attuali 47 firmatari (46 Stati di area europea e la stessa UE). Dal 1990 ad oggi si sono tenute otto conferenze. Nel

quando le tematiche ambientali non erano forse ancora adeguatamente percepite, Emilio Romagnoli si era soffermato sulle difficoltà a conciliare i diversi interessi che gravano sullo stesso bene e aveva sottolineato come tale convergenza non dovrebbe però evocare una contrapposizione tra piano pubblico e privato ma, più correttamente, la Pubblica Amministrazione dovrebbe adottare politiche, scelte e decisioni adeguate, che possano dare spazio anche a istanze produttive e spingere a ricercare un equilibrio con le esigenze di carattere conservativo⁴.

2011, durante il mandato ministeriale di Oslo, è stata concepita l'idea di negoziare un accordo legalmente vincolante. Sul finire del 2013 è stato depositato un primo *draft*, poi presentato e discusso a Madrid, nel 2015, che costituisce una sintesi degli approdi delle conferenze precedenti. Sebbene nell'ultimo incontro di Bratislava del 2021 si sia poi deciso di abbandonare il progetto, è comunque interessante richiamare l'affermazione di esordio che riconosce i «*multiple economic, social, cultural and environmental benefits and opportunities*» che i boschi garantiscono, rammentando il loro contributo alla «*green economy, climate mitigation and adaption, providing renewable raw material, energy supply, biodiversity, water and soil protection and other ecosystem services, the protection of society against natural hazards, as well as contributing to job creation, innovation entrepreneurship, social equity and gender quality*». L'intera proposta di articolato, poi, è strutturata con l'obiettivo di valorizzare le singole funzioni che boschi e foreste possono assolvere (artt. 5-10). Parimenti, anche guardando al diritto europeo, l'intera nuova strategia forestale europea del 2021 ribadisce in diversi passaggi la multifunzionalità del patrimonio forestale, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2030*, COM(2021) 572 final.

⁴ E. ROMAGNOLI, *Boschi – dir. priv.* (voce), in *Enc. dir.*, Milano, 1959, p. 193. Per completezza del quadro, la riflessione di Romagnoli si sviluppa a valle di altre sollecitazioni che erano in precedenza arrivate da Venezian, Bolla e Serpieri, a margine dell'approvazione della L. 3917/1877 e dei successivi interventi normativi che hanno progressivamente portato all'introduzione e conformazione del vincolo idrogeologico. Per un approfondimento su tali aspetti cfr. F. ROGGERO, *Alle origini del diritto forestale italiano. Il dibattito dottrinale dal 1877 al 1923*, Torino, 2022 il quale ricostruisce, con ampi richiami, l'intero dibattito dottrinale che, a cavallo tra ottocento e novecento, ha posto le basi per l'attuale diritto forestale. Vale poi sottolineare che le riflessioni di Romagnoli sono anche state riprese dalla dottrina successiva che ha definito il bosco quale “bene ad uso controllato”. L'espressione, in principio usata da M. TAMPONI, *Una proprietà speciale. Lo statuto dei beni forestali*, Padova, 1983, p. 21, è stata più di recente ripresa anche da A. GERMANO, *L'impresa selvicolturale (ed i suoi profili con riguardo al decreto legislativo n. 227/ 2001 in materia di orientamento e modernizzazione del settore forestale)*, in F. ADORNATO (a cura di), *Attività agricole e legislazione di orientamento*, Milano, 2002, p. 182 e, da ultimo, A. CROSETTI, *Il coordinamento con la normativa paesaggistica*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali*, Milano, 2018, p. 185.

Se quanto appena esposto descrive un *dover essere* del patrimonio forestale, spostandosi sul piano dell'*essere* vi è anche un ulteriore aspetto su cui la comunità scientifica e gli operatori paiono convergere. Non solo i report istituzionali ma anche quelli elaborati da organizzazioni private – per quanto questi ultimi in toni forse più drammatici – restituiscono un'immagine dei boschi italiani in uno stato di abbandono e degrado. Le ragioni sarebbero riconducibili a una eterogeneità di fattori, tra cui – solo per rammentarne alcuni – la presenza di un *corpus* normativo che, anziché agevolare, ha ostacolato lo sviluppo delle attività selvicolturali, anche a motivo delle difficoltà di coordinamento delle diverse fonti che si sono andate stratificando, la frammentazione della proprietà e le difficoltà a reperire i proprietari stessi, un disinteresse verso le produzioni legnose, le quali solo di recente hanno trovato un rinnovato riscontro da parte dei consumatori, senza però l'accompagnamento di sussidi e sostegni per le attività selvicolturali, che non sempre riescono a beneficiare di aiuti adeguati.

Nel descritto contesto il d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34, *Testo unico in materia di foreste e filiere forestali* (TUFF)⁵, esordisce con dichiarazioni di principio che sembrerebbero ambire verso un nuovo approccio alla materia. L'art. 1, 1° comma, TUFF, letto in combinato disposto con l'art. 3, 2° comma, lett. a), invita a guardare ai beni forestali sotto altra prospettiva, quella delle funzioni da essi svolte e per i benefici che possono produrre a vantaggio della collettività, superando le astratte classificazioni codicistiche. Nel definire il patrimonio forestale nazionale quale «l'insieme dei boschi (...) e delle aree assimilate a bosco (...) radicati sul territorio dello Stato, di proprietà pubblica e privata» (art. 3, 2° comma, lett. a), inciso quest'ultimo che per l'appunto conferma l'idea di seguire un approccio che si disinteressa alla titolarità del bene⁶, esso è considerato «parte del capitale naturale

⁵ Su cui v., per un commento, il volume di N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali* (d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34), cit. e, per una sintesi, sull'impostazione del TUFF EAD., *Il nuovo testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, in *Dir. agroalim.*, 2018, p. 268.

⁶ In tal modo si evoca l'ampio tema dei beni comuni e tutta quella ricostruzione, che qui può essere solo accennata, che guarda ai beni non tanto sotto il profilo della tito-

nazionale e come bene di rilevante interesse pubblico da tutelare e valorizzare per la stabilità e il benessere delle generazioni presenti e future» (art. 1, 1° comma)⁷.

larità ma della funzione da loro svolta, di cui si è fatto portatore S. RODOTÀ, *Beni comuni e categorie giuridiche. Una rivisitazione necessaria*, in *Questione giustizia*, 2011, p. 242; ID., *Beni comuni: una strategia globale contro lo human divide*, in M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012. Sul punto cfr. anche U. MATTEI, tra cui *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011, per il quale i beni comuni sono “una tipologia di diritti fondamentali di ultima generazione finalmente scollegati dal paradigma dominicale (individualistico) e autoritario (Stato assistenzialista)”. Per un approccio interdisciplinare alla tematica dei *commons*, cfr. anche P. CACCIARI (a cura di), *La società dei beni comuni*, Roma, 2010. Come è noto, tale categoria non si è arrestata alle sole riflessioni dottrinali ma nel 2007 è stata pubblicata anche una proposta di legge la quale, a fianco dei beni privati e pubblici, ha introdotto la categoria dei beni comuni, vale a dire le «cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona» e tra le quali rientrano, a titolo esemplificativo, anche «le foreste e le zone boschive» (art. 1, 3° comma, lett. c) della proposta). Il tema ha sollecitato le attenzioni anche della dottrina agraristica, tra cui v. A. JANNARELLI, *Il divenire del diritto agrario italiano e europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 34 per il quale proprio per la funzione sociale a questa attribuita dovrebbe essere riconosciuto il valore di *public goods*; A. SCIAUDONE, *Agricoltura, persona, beni*, in *Riv. dir. agr.*, 2016, I, p. 147, che mette in luce le criticità del paradigma proprietario fondato sull'appartenenza; F. ADORNATO, *I beni comuni in agricoltura: un modello proprietario tra sviluppo sostenibile e democrazia partecipata*, in E. CRISTIANI - A. DI LAURO - E. SIRSI (a cura di), *Agricoltura e costituzione. Una costituzione per l'agricoltura. Scritti in onore di Marco Goldoni*, Pisa, 2018, p. 151 il quale si focalizza sui modelli di *governance*; S. CARMIGNANI, *Agricoltura, beni comuni e terzo settore*, in *Dir. agroalim.*, 2018, p. 5, che mette in luce i profili di contiguità tra l'evoluzione normativa che ha segnato l'agricoltura e quella del terzo settore, entrambe orientate a prestare un servizio pubblico a favore della collettività e, dunque, beni comuni; N. LUCIFERO, *Proprietà fondiaria e attività agricola. Per una rilettura in chiave moderna*, Milano, 2012, che, nel contesto dell'esame dei *public goods* nel sistema del diritto dell'agricoltura, dedica le prime pagine del suo lavoro alla ricostruzione storico-dogmatica della categoria.

⁷ Si tratta di un riferimento normativo importante in quanto colloca nel sistema delle fonti del diritto forestale quell'orientamento dottrinale che da tempo qualificava i boschi di proprietà privata quali «beni di interesse pubblico», esposta da A.M. SANDULLI, *Spunti per lo studio dei beni privati di interesse pubblico*, in *Diritto e economia*, 1956, p. 613, del quale v. anche ID., *Beni pubblici* (voce), in *Enc. dir.*, Milano, 1969, p. 277. Si inizia così a far strada la proposta di un ripensamento, a livello dottrinale, delle tradizionali classificazioni civilistiche, su cui poi tornerà a distanza di qualche anno anche M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Roma, 1963, p. 3 il quale denunciava la disciplina codicistica come «più che lacunosa, povera». Tra la dottrina civilistica sembra così opportuno richiamare la posizione di S. PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà*, in *La proprietà e il nuovo diritto*, Milano, 1964, pp. 145-309 che invita a declinare l'istituto della proprietà al plurale e quella di M. COSTANTINO, *Contributo alla teoria della proprietà*, Napoli, 1967, p. 112 secondo il quale la proprietà privata può realizzare anche una funzione pubblica oppure i poteri della Pub-

Il punto è che, affinché il bosco – nel suo essere un bene di rilevante interesse collettivo – possa adempiere alle funzioni pubbliche assegnate, un intervento dell'uomo è imprescindibile⁸. Per questo il TUFF mutua dalle fonti internazionali un modello di governo definito *gestione forestale sostenibile o attiva*, marcando con la scelta di tale ultimo lemma l'idea che la cura e la valorizzazione dei beni forestali non consista in un generale dovere di astensione ma in uno specifico *facere*, cui anche le attività produttive possono dare un contributo⁹.

blica Amministrazione sono complementari a quelli del privato. Sull'argomento, tornerà anche V. CERULLI IRELLI, *Beni pubblici* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, II, Torino, 1997, p. 280 e ID., *I beni pubblici nel codice civile: una classificazione in via di superamento*, in *Econ. pubbl.*, 1990, p. 523, il quale suggerisce la seguente tripartizione: beni riservati, attribuiti dalla legge allo Stato in appartenenza necessaria; beni a destinazione pubblica, caratterizzati dalla relazione di ineranza del bene alla funzione o al servizio pubblico; beni comuni, ovvero beni delle specie più svariate che appartengono in proprietà collettiva a una comunità di abitanti. Nel settore forestale, hanno portato l'attenzione su questi temi dapprima F. MILANI, *La proprietà forestale*, cit., p. 6 che invitava a guardare a tale bene in una prospettiva funzionalista, su cui successivamente tornerà anche M. TAMPONI, *Una proprietà speciale*, cit., p. 64. A livello normativo, nonostante non fossero mancate in precedenza le occasioni (v. da ultimo il d.lgs. n. 227 del 2001), è allora significativo notare come, nel settore forestale, solo con l'approvazione del TUFF il legislatore abbia raccolto queste importanti sollecitazioni dottrinali, seppur datate, precisando che il bosco, sia esso di proprietà pubblica o privata, debba essere qualificato come bene «di rilevante interesse pubblico». Per quanto si tratti di una dichiarazione di principio, si mutua una categoria che, nel recepire a distanza di anni quell'idea che la dottrina aveva già maturato nel secolo scorso, crea un ordine rispetto alle scelte fatte in precedenza dal legislatore e che, allo stesso tempo, consente l'ingresso a quel principio di gestione forestale sostenibile, un concetto finora estraneo alla disciplina precedente e che costituisce il perno di una nuova visione del bosco quale bene multifunzionale, frutto della svolta verso la sostenibilità segnata dall'Agenda 2030 e dalla politica unionale tracciata dal *Green Deal*: in questi termini si è espressa N. FERRUCCI, *Il nuovo testo unico in materia di foreste e filiere forestali: una prima lettura*, in *Dir. agroalim.*, 2018, p. 268 e, più di recente EAD., *La trama giuridica della sostenibilità nel paradigma del bosco*, in *Dir. agroalim.*, 2022, p. 471.

⁸ Secondo N. LUCIFERO, *Le strutture collettive per una gestione attiva e razionale delle risorse forestali*, in M. D'ADDEZIO - S. BOLOGNINI (a cura di), *F-Law. Forestry Law and Food Law. Approfondimenti su soggetti e strumenti giuridici all'insegna dei canoni di sostenibilità*, Torino, 2021, p. 48, la questione attinente all'utilizzazione del bosco non può prescindere dall'assetto proprietario in quanto il regime dell'appartenenza del bene produttivo può condizionare in vario modo quello della sua utilizzazione.

⁹ Ai sensi dell'art. 3, 2° comma, lett. b), con gestione forestale sostenibile si intende l'«insieme delle azioni selvicolturali volte a valorizzare la molteplicità delle funzioni del bosco, a garantire la produzione sostenibile di beni e servizi ecosistemici, nonché una gestione e uso delle foreste e dei terreni forestali nelle forme e ad un tasso di utilizzo che consenta di mantenere la loro biodiversità, produttività, rinnovazione, vitalità e

Restando sempre sulle disposizioni di esordio, non è dunque un caso che l'art. 1, IV co., TUFF richieda allo Stato, alle Regioni e agli enti da questi delegati di promuovere la tutela, la gestione e la valorizzazione attiva del patrimonio forestale «anche al fine di garantire lo sviluppo equilibrato delle sue filiere», nell'ambito di una visione ove l'elemento economico potrà contribuire a tutelare e valorizzare quell'interesse collettivo che esprime il patrimonio forestale nazionale. Analogamente, ancora l'art. 1, al terzo comma, invita sempre Stato e Regioni a promuovere «attraverso il fondamentale contributo della selvicoltura» la gestione forestale sostenibile, «rafforzando le filiere forestali e garantendo, nel tempo, la multifunzionalità e la diversità delle risorse forestali».

Una posizione analoga, che ambisce a tenere insieme interessi collettivi e istanze individuali, è assunta anche dalla Commissione europea che, nella *Nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2030*¹⁰,

potenzialità di adempiere, ora e in futuro, a rilevanti funzioni ecologiche, economiche e sociali a livello locale, nazionale e globale, senza comportare danni ad altri ecosistemi». Nel rammentare che la richiamata definizione tenta una sintesi dei diversi orientamenti europei che nel corso degli anni si sono andati susseguendo, è interessante soffermarsi sulla prima parte, dove si ricava un'idea di gestione forestale sostenibile legata alla conservazione e valorizzazione della multifunzionalità dei boschi. I due concetti si muovono di pari passo. Se è assodato che i boschi si caratterizzano per una intrinseca e irrinunciabile multifunzionalità, questa non è in grado né di essere preservata né di essere valorizzata senza un intervento antropico. Tra i diversi modelli di gestione, dunque, ci si è orientati verso quello modellato dal principio di sostenibilità, lungo un percorso che ha iniziato a muovere i primi passi dall'*Earth Summit* di Rio del 1992 ed è andato progressivamente perfezionandosi, fino ad arrivare all'Agenda 2030, il cui obiettivo 15 è dedicato proprio alla gestione forestale sostenibile. Il concetto si è altresì sviluppato in seno alle conferenze *Forest Europe*, già poco sopra richiamate. Valga qui solo ricordare la definizione di gestione forestale sostenibile contenuta nel *Draft of legally binding agreement on forest in Europe*, che costituisce la sintesi dei lavori svolti dal 1990 ad oggi e che il legislatore italiano ha recepito nel TUFF, «*sustainable forest management*” means the stewardship and use of forests and forest lands in a way, and at a rate, that maintains their biodiversity, productivity, regeneration capacity, vitality and their potential to fulfill, now and in the future, relevant ecological, economic and social functions, at local, national and global levels, and that does not cause damage to other ecosystems» (art. 1, lett. b). Per approfondimenti sul punto, sia consentito il rinvio a M. MAURO, *La selvicoltura nel sistema del diritto agroambientale internazionale ed europeo*, Milano, 2021, pp. 89 ss.

¹⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2030*, SWD(2021) 651 final, cit.

riconosce «il ruolo centrale e multifunzionale delle foreste e il contributo dei silvicoltori e dell'intera catena del valore di questo settore nel dar vita, entro il 2050, a un'economia sostenibile e climaticamente neutra, garantendo nel contempo la ricostituzione, la resilienza e l'adeguata protezione di tutti gli ecosistemi».

Entrambe le citate previsioni, pur nella loro diversità, lasciano trasparire la volontà di provare a coordinare le diverse dimensioni che caratterizzano la multifunzionalità del patrimonio forestale, economica, ambientale, paesaggistica. Si tratta di una intenzione che raccoglie quelle sollecitazioni di matrice ambientale e paesaggistica che nel corso degli anni si sono andate sempre più strutturando e che hanno contribuito a sviluppare una concezione del bosco quale bene multifunzionale, che andasse oltre le sole funzioni idrogeologiche che avevano caratterizzato la Legge Serpieri. A livello sistematico, l'elemento unificatore e di coordinamento può individuarsi in quel già citato principio di gestione forestale sostenibile, dapprima elaborato in sede internazionale e che il legislatore del 2018 ha poi collocato quale architrave che sostiene l'intero impianto su cui è costruito il TUFF, la cui definizione postula l'adozione di un modello gestorio che sia coerente con tutte le funzioni svolte dal bosco, non esclusa quella economica.

Ciò conduce così all'interrogativo che si intende affrontare nel presente scritto: se una delle novità più significative introdotte dal TUFF, in linea con la Strategia forestale europea, è rivalutare l'economia forestale¹¹, è ora opportuno verificare come le fonti europee e il d.lgs. n. 34 del 2018 abbiano tradotto tale ambizione in strumenti e sostegni pubblici, per sostenere le attività dei selvicoltori, valorizzando quel contributo che costoro possono offrire nel tutelare e valorizzare quella intrinseca multifunzionalità che esprime il patrimonio forestale nazionale.

¹¹ Per una voce critica cfr. A. ABRAMI, *Significato del testo unico forestale n. 34 del 2018*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, I, p. 361 che censura al TUFF un'impostazione eccessivamente produttivista. Di avviso contrario, nel senso di una lettura del TUFF in termini di equilibrio tra i differenti interessi, G.M. FLIK - M. FLIK, *Elogio della foresta*, Bologna, 2020, *passim*.

2. L'interrogativo di fondo che è alla base di queste riflessioni va inquadrato nell'ambito di un dialogo tra pubblico e privato, dove il sostegno pubblico supporta la prospettiva individuale per quel significativo contributo che un'attività di impresa può dare affinché il bosco, per la sua più ampia natura di «bene di rilevante interesse pubblico» (che il TUFF formalmente gli riconosce ma su cui – si è detto – già vi era una sostanziale convergenza di posizioni), possa essere curato in maniera tale da soddisfare anche interessi di rango collettivo.

Provando a ripercorrere rapidamente le coordinate storiche dell'indagine, al solo fine di meglio inquadrare l'interrogativo, già il r.d. 3267/1923, noto come legge Serpieri, aveva affidato all'Azienda speciale del demanio forestale di Stato il compito di «provvedere, mediante l'ampliamento della proprietà boschiva dello Stato, alla formazione di riserve di legnami per i bisogni del Paese», proponendo un modello di gestione «razionale» e che fosse «norma ed esempio ai silvicoltori nazionali» (art. 108)¹². La norma si connota per essere uno dei primi esempi, nel settore forestale, di dialogo tra pubblico e privato, ove lo Stato proponeva al selvicoltore un modello che, nonostante l'imposizione del vincolo idrogeologico, garantisse comunque al Paese una significativa riserva di legname, non attraverso attività di disboscamento incontrollato, che il vincolo non avrebbe potuto consentire, ma gestendo il bosco in modo “razionale”¹³.

¹² La disposizione non è mai stata formalmente abrogata e, nella ricostruzione che propone 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 (diretto da) *Trattato di diritto agrario*, vol. 2, *Il diritto agroambientale*, Torino, 2011, p. 96, sarebbe tutt'ora applicabile, sebbene il contesto istituzionale e normativo – a distanza di ormai un secolo – sia mutato. In tal senso, si rammenta che il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che ha consacrato il passaggio di talune competenze dallo Stato alle Regioni (in argomento v. *amplius* S. CARMIGNANI, *Agricoltura e competenza regionale*, Torino, 2006, p. 115), ha soppresso anche l'Azienda Demaniale ma le indicazioni offerte dalla norma continuano a essere esemplificative della multifunzionalità che persegue il patrimonio forestale nazionale e come ciò richieda l'adozione di specifiche tecniche gestorie.

¹³ Per quanto occorrer possa, si precisa che l'aggettivo “razionale” contenuto nell'art. 108 della Legge Serpieri ha poco da spartire con quanto sarà poi previsto dall'art. 44 Cost. Nell'art. 108, la gestione razionale del patrimonio forestale è un'esigenza che sorge *posterius*, a seguito dell'imposizione del vincolo idrogeologico, quasi a voler dimostrare che, nonostante l'imposizione, è comunque possibile conseguire dai beni silvani utilità economiche, senza compromettere il valore ambientale che il vincolo ambisce a tutela-

Emerge, così, un tratto ideologico che informava la Legge Ser-

re. Per converso, l'art. 44 Cost., complici anche l'evolversi dei tempi e le riflessioni della dottrina, segue un'impostazione più evoluta e avanzata e orienta la terra verso finalità produttive, aprendosi al contempo anche ad interessi di rango collettivo, primi fra tutti quello ambientale e paesaggistico. Diversi sono gli Autori che in dottrina hanno contribuito allo sviluppo di questa interpretazione, tra cui v. G. BOLLA, *L'articolo 44 della Costituzione italiana e la sua interpretazione organica*, in *Riv. dir. agr.*, 1949, I, p. 1 per il quale l'art. 44 non definisce un diritto ma la destinazione di un bene ad uno specifico scopo, che esige la predisposizione di specifiche e determinate regole. Lungo la stessa linea si colloca anche E. ROMAGNOLI, *Circolazione giuridica del fondo rustico*, Milano, 1966, p. 148, che si sofferma proprio sulle ragioni per cui il legislatore costituente abbia dedicato al bene terra una considerazione autonoma e separata che, come sottolinea L. COSTATO, voce *Proprietà agraria*, in *Enc. dir.*, XXXVII, Milano, 1988, p. 325, si distingue proprio per la sua specifica destinazione alle attività agricole. A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Il contratto di affitto. Gli aspetti generali*, in L. Costato - A. Germanò - E. Rook Basile (diretto da), *Trattato di Diritto agrario, I. Il diritto agrario: circolazione e tutela dei diritti*, Torino, 2011, p. 14 si sono poi soffermati sull'interpretazione evolutiva che nel corso degli anni si è andata progressivamente affermando, rilevando come entrino a far parte della disposizione anche interessi che trascendono quello meramente economico, rilevando che l'art. 44 Costituzione orienta l'azione del legislatore, chiamato ad adottare una disciplina che sia in grado di compendiare l'attività imprenditoriale – e dunque la produzione – con il rispetto dell'ambiente, la rinnovabilità delle risorse e la protezione del paesaggio (E. ROOK BASILE, *Introduzione al diritto agrario*, Torino, 1995, p. 42). In argomento, v. poi anche A. CARROZZA, *Il riordino della proprietà rurale*, in *Trattato di Diritto Privato*, diretto da P. Rescigno, 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; G. MIELE, *La proprietà terriera e la Costituzione*, in *Dopo il I Convegno internazionale di diritto agrario*, Milano, 1958, p. 255 ss.; F. SANTORO PASSARELLI, *Proprietà e lavoro in agricoltura*, in *Justitia*, 1953, p. 171 ss.; S. RODOTÀ, *Art. 44*, in *Commentario alla Costituzione*, diretto da G. Branca, 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, pp. 196; S. MASINI, *Profili giuridici di pianificazione del territorio e sviluppo sostenibile dell'agricoltura*, Milano, 1995; 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, *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; L. FRANCIARI, *La proprietà terriera tra costituzione e codice civile*, in *Trattato di Diritto Privato*, diretto da P. Rescigno, VII, Torino, 2005, p. 410; F. ANGELINI, *Art. 44*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, p. 904.

pieri, quello di uno Stato che, nell'essere esso stesso imprenditore, utilizzava il demanio forestale in funzione di orientare e ispirare le scelte e le decisioni dei privati, proponendo forme gestorie che meglio valorizzassero la multifunzionalità del bene, non escluso il suo valore economico¹⁴.

Il contesto in cui si è sviluppata la legge Serpieri è ovviamente mutato. Complice anche la crisi del modello interventista, all'inizio

¹⁴ La matrice culturale è, probabilmente, ancora quella di uno Stato imprenditore e interventista, contrapposto a uno Stato regolatore e che vigila sul rispetto della concorrenza. Trattasi di due modelli antitetici. Sottolinea G. BERNINI, *Un secolo di filosofia antitrust*, Bologna, 1991, nel ricostruire le linee storiche della politica antitrust, in comparazione tra Europa e Stati Uniti che, nel vecchio continente, «il mantenimento della libera concorrenza (...) si è posto in primo luogo quale alternativa a un intervento statale dell'economia» (p. 27). In Italia, nel dibattito tra concorrenza e interventismo prevalse inizialmente l'idea che «l'impresa pubblica fosse il modo migliore di regolare l'economia e di contenere il potere delle imprese private» (così F. CAVAZZUTI, *Un confronto che viene da lontano*, in *Arel*, 2002, p. 14). A ben vedere, però, altra dottrina ha rilevato che l'esperienza degli anni '50, lungi dal presentare «una antitesi radicale tra tutela della concorrenza e interventismo», piuttosto «mostra una loro pacifica coesistenza e la ricerca di una possibile integrazione tra tecniche diverse, nell'incontro comune tra Ordinamento giuridico e processo economico» (così B. SORDI, *Ordine e disordine giuridico del mercato (in margine a alcuni scritti di Tullio Ascarelli)*, in *Ordo iuris. Storie e forme dell'esperienza giuridica*, Milano, 2003, p. 345). Il punto è che, solo a partire dagli anni '80 del secolo scorso, complice l'influenza dell'allora Comunità Economica Europea, è mutata la costituzione economica e il sistema ha iniziato a virare verso forme di concorrenza e libero mercato. Espressione di questo cambiamento sono la legge 7 agosto, 1990, n. 241 in materia antitrust (che, con ritardo rispetto agli altri Paesi industrializzati, di fatto ricalca l'allora vigente disciplina comunitaria) e la legge 23 giugno 1993, n. 202 che ha dato avvio ai processi di privatizzazione. In questo contesto, a fronte di quella dottrina che ha rilevato una contrapposizione tra libero mercato e politiche dirigiste (G. TESAURO - M. D'ALBERTI (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, 2000), altri hanno sottolineato il passaggio da uno Stato gestore a uno Stato regolatore, che non si disinteressa al mercato ma interviene dall'esterno, dettando specifiche regole per la convivenza tra operatori e svolgendo il ruolo di garante sul loro rispetto (così G. VETTORI, *Contratto e concorrenza nel mercato agroalimentare. Un cenno sistematico*, in S. CARMIGNANI - N. LUCIFERO (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione ambiente*, Atti del convegno di Firenze del 21 e 22 novembre 2019 in onore della prof.ssa Eva Rook Basile, Napoli, 2021, p. 29 ss.). Sul punto, per una ricostruzione, v. anche N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 1998, p. 23; A. QUADRIO CURZIO, *Tre costituzioni economiche: italiana, europea, bicamerale*, in ID., *Sussidiarietà e sviluppo. Paradigmi per l'Europa e per l'Italia*, Milano, 2002, p. 37; G. AMATO, *Il mercato nella costituzione*, in *Quad. cost.*, 1992, p. 8.

degli anni '70 l'Azienda è stata soppressa¹⁵, l'ordinamento regionale ha iniziato a strutturarsi¹⁶ e il patrimonio forestale statale è stato trasferito alle Regioni¹⁷. Nella legislazione forestale che si è andata poi sviluppando a partire dagli anni '80, anche in ragione di una giustificata e legittima attenzione per tematiche ambientali, le politiche forestali sono state guidate da una logica conservativa e astensionistica, orientate a considerare i boschi esclusivamente per le loro funzioni ambientali e paesaggistiche, attraverso la previsione di obblighi e divieti che, in ultima analisi, lungi dal proporre soluzioni equamente bilanciate, hanno compresso sempre di più la libertà di impresa, portando a risultati controproducenti, anche rispetto agli stessi obiettivi collettivi auspicati¹⁸. L'approccio che ha seguito il legislatore durante questi anni non è sempre stato organico e sistematico; anzi, diverse sono le normative che si sono succedute allo scopo di meglio tutelare e valorizzare quei beni comuni che esprime il patrimonio forestale, senza però riuscire a perseguire in misura adeguata gli obiettivi prefissati¹⁹.

¹⁵ d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

¹⁶ La legge 16 maggio 1970, n. 281 prevedeva il trasferimento delle materie che, ai sensi dell'allora vigente art. 117 Cost., erano riferibili alle Regioni, tra cui anche Agricoltura e Foreste. Sul passaggio di competenze negli anni '70 dallo Stato alle Regioni, in luogo di molti, v. S. CARMIGNANI, *Agricoltura e competenza regionale*, cit., p. 115, che parla di prima regionalizzazione.

¹⁷ d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11.

¹⁸ Per una ricostruzione, v. F. ADORNATO F., *L'ordinamento giuridico forestale e delle aree protette*, in *Trattato breve di diritto agrario e comunitario*, diretto da L. Costato, Padova, 2003, p. 1143. Efficace è la sintesi di 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, secondo la quale la prassi continua a restituire una realtà in cui l'imprenditore selvicolturale continua ad essere compresso nella sua libertà di iniziativa economica, non essendo libero di decidere in ordine al *quando*, all'*an* e al *quomodo* della gestione del bosco; egli, invece, è obbligato a un *non facere* imposto dai differenti vincoli, a un *facere* vincolato imposto dalle modalità di gestione prescritte dalle norme regolamentari e a un *facere* subordinato al rilascio di specifiche autorizzazioni.

¹⁹ Secondo A. CROSETTI, *Beni forestali dopo il d.lgs. 3.4.2018 n. 34* (voce), in *Pluris - Dig. Online*, il regime italiano è uno dei più rigorosi di tutta Europa. Infatti, la quasi totalità del patrimonio forestale è da decenni sottoposta a vincolo idrogeologico e nessuna superficie boscata è sottratta a quello paesaggistico. Per una lettura coordinata del regime vincolistico alla luce del principio di sostenibilità, v. N. FERRUCCI, *Le declinazioni del bosco nell'ambito della pianificazione paesaggistica alla luce del Testo Unico*

La riforma del 2001, che ha rappresentato un punto di svolta im-

in materia di foreste e filiere forestali, in *Dir. agroalim.*, 2021, p. 119, che introduce il concetto di sostenibilità paesaggistica.

Provando a tracciare i lineamenti essenziali del vincolo paesaggistico, ai sensi dell'art. 142 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice Urbani) hanno interesse paesaggistico, e dunque sono sottoposti a vincolo, «i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento» (lett. g). A differenza del vincolo idrogeologico, la cui imposizione avviene all'esito di un procedimento amministrativo, l'imposizione di quello paesaggistico è *ex lege*, secondo una presunzione *iuris et de iure*. Va altresì rammentato che alcuni boschi possono essere vincolati in via provvedimentale, ai sensi di quanto previsto dall'art. 136 (Codice Urbani), per il loro notevole interesse pubblico. Si tratta di una distinzione in origine rilevante sotto il profilo dell'esecuzione del taglio che, come affermato anche nel parere del Cons. Stato, 30 giugno 2020, n. 1233, avrebbe richiesto il preventivo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica per i boschi vincolati in via provvedimentale. Tuttavia, il d.l. 10 agosto 2023, n. 104, *Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici*, conv. legge 9 ottobre 2023, n. 136, ha modificato l'art. 149, lett. c), allo scopo di equiparare di fatto le due tipologie di bosco, liberalizzando le procedure di esecuzione del taglio. Per una prima nota sugli effetti di tale equiparazione v. N. FERRUCCI, "Gutta cavat lapidem", ovvero questa autorizzazione paesaggistica non s'ha da fare, in *georgofili.info* (<https://www.georgofili.info/contenuti/risultato/29693>), della quale v. per un'introduzione al paesaggio e al regime vincolistico, *Il paesaggio*, in EAD. (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, Torino, 2020, p. 207. In argomento, cfr. anche A. CROSETTI, *Paesaggio* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, XV, Torino, 2008, p. 542.

Relativamente al vincolo idrogeologico, la sua disciplina di base si rinviene ancora oggi nel r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267 e nel suo regolamento esecutivo, r.d. 16 maggio 1926, n. 1126, poi integrata anche dagli articoli 866 ed 876 cod. civ., dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Codice ambientale) negli articoli 61, 65, 67 e 68 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Codice ambientale). Per quanto concerne le sue funzioni, la dottrina ha messo in luce come questo si sia evoluto da mero strumento per la tutela della saldezza dei suoli verso una vocazione più orientata alla pianificazione del territorio e protezione dell'ambiente, in una visione unitaria (così 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 (a cura di), *Il Diritto agroambientale*, Torino, 2011, p. 50). Esso viene imposto a seguito di una procedura amministrativa e i suoi effetti si possono catalogare tra attività consentite, sottoposte ad autorizzazione e vietate. In argomento, v. A. JANNARELLI, *sub art. 866*, in A. JANNARELLI A. - F. MACARIO (a cura di), *Della Proprietà*, in *Commentario del Codice civile* diretto da E. Gabrielli, 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 Costato L.-Germanò A.-Rook Basile E. (diretto da) *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*

portante con la riscrittura dell'art. 2135 cod. civ., per quanto abbia preso cognizione del problema e cercato di rivalutare il ruolo dell'impresa selvicolturale, non ha però proposto soluzioni efficienti²⁰.

Grandi aspettative sono quindi riposte nel TUFF, che si colloca lungo questa evoluzione. Nel costruire l'intera architettura intorno al principio della gestione forestale sostenibile, il provvedimento introduce diversi strumenti che le Regioni possono utilizzare come leva per incentivare lo sviluppo delle attività selvicolturali. Giova quindi soffermarsi in via preliminare su questi, per poi verificare come potrebbero dialogare insieme alle misure introdotte dal legislatore eouronitario.

3. Nel rammentare che la materia agricoltura e foreste è di competenza regionale, l'art. 10, 1° comma, del TUFF esordisce invitando le Regioni a promuovere «la crescita delle imprese che operano nel settore forestale»²¹. La disposizione parrebbe così voler confermare

Civile. Commentario, fondato da P. Schlesinger, diretto da 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.

²⁰ Secondo A. GERMANÒ, *Commento al d.lg. 18 maggio 2001, n. 227, di Orientamento e modernizzazione del settore forestale a norma dell'art. 7 della l. 5 marzo 2001, n. 57*, in *Nuove Leggi Civili Commentate*, p. 716, «la legge di orientamento doveva progettare quello che sarebbe stato necessario per rendere possibile lo sviluppo di nuove opportunità imprenditoriali, delle quali, invece, il decreto legislativo tace».

²¹ La previsione evoca il più ampio tema del riparto tra competenze tra Stato e Regioni nella materia «agricoltura e foreste», a seguito della riformulazione dell'art. 117 Cost., su cui S. CARMIGNANI, *Agricoltura e competenza regionale*, Milano, 2006, p. 238 ss. che diffusamente si interroga sulla collocazione della materia all'esito della riforma del 2001. Richiamando sinteticamente quanto, da ultimo e su tutti, rilevato da A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Le fonti nazionali*, cit., p. 17, la «materia agricoltura, anziché disgregarsi in altre, [è] confluita tra quelle innominate del quarto comma dell'art. 117, ed [è], perciò, di esclusiva competenza residuale delle Regioni», sebbene – proseguono sempre i medesimi A. – «la materia agricoltura è intrisa anche da materie nominate che appartengono alla competenza concorrente (sostegno all'innovazione, gestione del territorio, tutela della salute e alimentazione) o alla competenza esclusiva dello Stato (tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza), cioè da materie nominate che con essa interferiscono profondamente». Traslando questi rilievi nel settore forestale, l'intrinseca multifunzionalità che caratterizza il patrimonio boschivo chiama inevitabilmente in causa una eterogeneità di competenze riconducibili a diversi livelli di governo territoriale, come peraltro rammenta anche l'art. 1, 2° comma, TUFF. Esemplificativa di ciò è la de-

quanto già richiamato dalle prime disposizioni del Testo Unico, nel solco di quel dialogo tra pubblico e privato, per incentivare il contributo che quest'ultimo può dare nel valorizzare la multifunzionalità del patrimonio forestale.

Passando allora alle previsioni più concrete, alcune misure ripropongono, sebbene in forma più articolata, parte di quelle già previste dal precedente d.lg. n. 227/2001, quali la promozione dell'associazionismo, la concessione delle superfici forestali pubbliche, la formazione degli operatori forestali; altre invece, sono nuove, come l'introduzione della nuova categoria di impresa forestale e i pagamenti per servizi ecosistemici.

Procedendo con ordine, le misure qui previste si possono raggruppare in almeno tre filoni, in base agli obiettivi che si prefiggono.

Sotto il primo profilo, per garantire un migliore utilizzo economico-produttivo delle superfici forestali, merita di essere menzionato il ruolo assegnato all'associazionismo e ai contratti di concessione. Mentre il contratto di concessione è strumentale a valorizzare la dimensione economica del patrimonio forestale affidando la ge-

finizione di bosco, che viene data «per le materie di competenza esclusiva dello Stato» (art. 3, 3° comma), acconsentendo poi che «le Regioni, per quanto di loro competenza, (...) possono adottare una definizione integrativa di bosco (...)» (art. 3, 4° comma). In termini più concreti, il TUFF presta molta attenzione nel definire le competenze ad assumere determinate decisioni, riconoscendo alle Regioni, tra le varie, le funzioni di individuare, mantenere e valorizzare le risorse silvo-pastorali e il coordinamento delle attività necessarie alla loro tutela e gestione attiva (art. 6, 3° comma); la definizione e l'attuazione delle pratiche selvicolturali più idonee al trattamento del bosco, alle necessità di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del suolo, alle esigenze socio-economiche locali, alle produzioni legnose e non legnose, alle esigenze di fruizione e uso pubblico del patrimonio forestale (art. 7, 3° comma); la promozione e l'esercizio delle attività selvicolturali di gestione, come tracciate dall'art. 10; la valorizzazione economica dei prodotti forestali non legnosi (art. 11); sostituzione nella gestione e conferimento di superfici forestali (art. 12). Provando ad offrire una lettura coordinata delle diverse disposizioni del TUFF, diverse sono quelle che riconoscono alle Regioni, in conformità ai criteri introdotti dalla Costituzione, la competenza relativa alla disciplina delle funzioni produttive del bosco, ferma restando quella dello Stato in relazione al coordinamento (art. 14) e alle altre funzioni, i.e. ambientali e paesaggistiche, anche dove queste si intersecano con la funzione produttiva; in argomento, da ultimo, v. N. FERRUCCI, *Le declinazioni del bosco nell'ambito della pianificazione paesaggistica alla luce del Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali*, in *Dir. agroalim.*, 2021, p. 119 che si interroga sulle interconnessioni tra pianificazione paesaggistica, forestale e regime autorizzatorio.

stione di un bene pubblico a un soggetto privato, l'associazionismo è orientato a superare la frammentarietà e a costituire «unità produttive economicamente sostenibili». In coerenza anche con quanto previsto dall'art. 2, 1° comma, lett. c), si sollecitano le Regioni a incentivare l'associazionismo fondiario, in funzione di un recupero produttivo delle proprietà frammentate e dei terreni abbandonati. Questo si può declinare in differenti forme, attraverso la costituzione di associazioni cui partecipano proprietari pubblici e privati ma la cui gestione avviene secondo schemi tipicamente privatistici, oppure sollecitando la costituzione di consorzi e cooperative forestali²².

Sempre rimanendo in questo ambito, vanno poi annoverate le disposizioni che si pongono come obiettivo il risanamento delle superfici forestali. Considerato il degrado del patrimonio forestale italiano, l'art. 12 intende recuperare i terreni abbandonati o silenti, in funzione di una migliore e più efficace gestione attiva del territorio, attraverso forme di sostituzione della gestione e di conferimento. Qui, l'obiettivo è perseguito attraverso una precedente attività di pianificazione a monte, attuata a valle da strumenti negoziali che dovrebbero garantire una migliore e più efficiente collaborazione tra pubblica amministrazione e impresa²³.

Il secondo gruppo di misure ambisce a rafforzare il ruolo della selvicoltura nel rapporto con le altre imprese. Sollecita così l'interesse dell'interprete l'introduzione della figura delle imprese forestali, cioè di tutti quei soggetti che operano professionalmente *con, nel e per mezzo* del bosco, che non si esauriscono nelle sole imprese selvicolturali²⁴. In un contesto in cui la riforma dell'art. 2135 cod. civ.

²² In argomento, da ultimo, N. LUCIFERO, *Le strutture collettive per una gestione attiva e razionale delle risorse forestali*, cit., p. 45.

²³ Per ogni approfondimento si rinvia a 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 nonché M.P. RAGIONIERI - P. FELICE - M. ZORTEA, *Strumenti di recupero delle proprietà fondiarie frammentate e dei terreni abbandonati o silenti*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario TUFF*, cit., p. 305.

²⁴ Sull'impresa forestale cfr. A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Le imprese forestali*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario TUFF*, cit., p. 221; M. D'ADDEZIO, *L'impresa forestale: un'innovazione giuridica nel segno della sostenibilità*, in M. D'ADDEZIO - S. BOLOGNINI (a cura di), *F-Law. Forestry Law and Food Law. Approfondimenti su soggetti e*

ambiva a far uscire l'impresa agricola da una situazione di tradizionale isolamento²⁵, la scelta sembrerebbe un'operazione prodromica a creare un dialogo tra i vari soggetti che guardano alle foreste come luogo di lavoro, riunendo sotto un'unica categoria tanto chi svolge attività agricola quanto chi esercita attività commerciale, coordinandoli verso l'unico obiettivo di valorizzarne la multifunzionalità, per quella valenza complessa e articolata che esprime tale ultimo concetto. Sotto questo profilo, alle Regioni è richiesto di creare uno specifico albo, la cui funzione dovrebbe essere, per l'appunto, agevolare il dialogo tra questi soggetti, che dovrebbero essere dotati di specifiche competenze, anche in ragione del fatto che l'iscrizione è *subordinata* all'accertamento di determinati requisiti²⁶.

Il terzo gruppo di misure concerne una gestione più razionale del patrimonio forestale per valorizzarne la multifunzionalità. Nel rammentare che il selvicoltore necessita di superfici estese ed amministra un ciclo biologico legato al taglio dell'albero molto lungo, ciò gli suggerisce così di dotarsi dei cc.dd. piani di gestione forestale con un'efficacia a lungo termine, per garantire una ciclicità costante dei tagli. In tal senso, il TUFF invita le Regioni a promuovere la redazione e l'adozione di questi piani (art. 6, 6° comma), dando la facoltà di prevedere un accesso prioritario ai finanziamenti pubblici a favore di chi se ne sia dotato (art. 6, 9° comma).

Sempre in funzione di valorizzare il rapporto tra pubblica amministrazione e privato, non solo in ottica di sfruttamento economico-produttivo del patrimonio forestale ma anche di promozione delle sue funzioni collettive, il TUFF introduce i pagamenti per i servizi ecosistemici, invitando sempre le Regioni a promuoverli (art. 7, 8° comma)²⁷. Ricorrendo a tale istituto, l'imprenditore si assume una

strumenti giuridici all'insegna dei canoni di sostenibilità, cit., p. 9; I. CANFORA - L. COSTANTINO, *Il d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34 "Testo unico in materia di foreste e filiere forestali": le attività di gestione forestale e l'impresa agricola selvicolturale*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, cit., p. 34, ai quali si rinvia anche per le problematiche che sollecita l'introduzione di questa nuova figura.

²⁵ Sotto questo profilo cfr., in luogo di molti, A. JANNARELLI, *L'impresa agricola nel sistema agro-industriale*, in *Riv. DGA*, 2002, p. 214.

²⁶ D.m. 24 aprile 2020, n. 4470, in tema di albi regionali delle imprese forestali.

²⁷ In realtà, i PES erano stati formalmente introdotti nell'ordinamento italiano

obbligazione di risultato nei confronti di specifici destinatari, dai quali viene remunerato. Ciò avviene attraverso la sottoscrizione di un contratto relativo a un determinato servizio, per il quale è assicurata la fornitura per un periodo costante nel tempo. La categoria è ampia e comprende tutta una serie di incentivi e meccanismi volti a tradurre valori ambientali, che non hanno uno specifico prezzo di mercato, in reali incentivi finanziari per gli attori locali, affinché questi promuovano e supportino il mantenimento delle molteplici funzioni ecologiche offerte dalla biodiversità e dal capitale naturale. Per quanto su tali strumenti oggi si registri una grande attenzione, non mancano gli ostacoli a una loro implementazione. L'assenza di un sistema di prezzi impedirebbe al mercato di creare forti motivazioni alla loro promozione e all'aumento dell'offerta, soprattutto quando il capitale naturale non sia adeguatamente gestito.

Uscendo dai confini del TUFF, ma con previsioni che possono comunque essere ricondotte nell'ambito della descritta tripartizione,

già con il collegato ambientale alla legge di stabilità del 2016, legge 28 dicembre 2016, n. 221. L'art. 70 delegava il Governo «ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, uno o più decreti legislativi per l'introduzione di un sistema di pagamento dei servizi ecosistemici e ambientali (PSEA)». La delega, tuttavia, non è mai stata esercitata, preferendo darle attuazione nell'ambito della riforma sui parchi e le aree protette, che però non ha mai concluso l'*iter* di approvazione. Però, secondo gli economisti agrari, *ex multis* D. PETTENELLA - G. BOTTARO, *I pagamenti per i servizi ecosistemici*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario TUFF*, cit., p. 245, «diversamente da quanto definito nella precedente normativa, nel TUFF il concetto dei PES viene allineato a quello maggiormente condiviso a livello internazionale». In particolare, continuano gli A., l'art. 7, 8° comma, introduce una forma di pagamento che non prevede una assunzione diretta di responsabilità ma preferisce stabilire un ruolo della pubblica amministrazione come animatrice e garante dei rapporti contrattuali che si vogliono favorire, i quali dovranno rispettare i requisiti di volontarietà, addizionalità e permanenza, criteri questi ultimi che non erano presenti nella normativa pregressa e che, nelle aspirazioni del legislatore, dovrebbero garantire una loro implementazione più realistica. Sotto tale profilo, per quanto i PES siano espressamente stati menzionati nell'azione A.2 della Strategia Forestale Nazionale, bisognerà attendere quali saranno concretamente le scelte portate avanti dalle Regioni, che ancora tardano ad arrivare. Ad ogni modo, il modello di PES tracciato dal TUFF, che gli A. sopra citati definiscono "puro", va tenuto distinto da altre forme simili, i cc.dd. "quasi-PES", dove è la pubblica amministrazione ad assumersi l'obbligo di pagamento (si pensi ad esempio alle misure agro-silvo-ambientali previste dalla PAC, su cui v. *infra*) oppure dove il pagamento non si fonda su base volontaria ma è imposto dalla legge. Già su questi temi si era soffermato anche F. ADORNATO, *L'impresa forestale*, Milano, 1996, passim.

il legislatore ha manifestato un interesse a sviluppare ulteriormente la cooperazione nel settore forestale²⁸. In tal senso, l'art. 35 *bis* del d.l. 31 maggio 2021, n. 77²⁹, come convertito dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, ha modificato l'art. 3 del d.l. 10 febbraio 2009, n. 5³⁰ e disciplinato la figura del contratto di foresta³¹, equiparandolo al contratto di rete di agricoltura³². Lo scopo che ha animato l'intervento è promuovere l'economia circolare nella filiera foresta-legno e i pagamenti per i servizi ecosistemici.

Ai fini della loro validità, tali accordi richiedono che almeno la metà dei contraenti sia proprietario o abbia un diritto di godimento su beni agro-silvo-pastorali o, alternativamente, uno di loro rappresenti un'associazione o un consorzio riferibile a tale categoria. Il van-

²⁸ Ricorda N. LUCIFERO, *Le strutture collettive per una gestione attiva e razionale delle risorse forestali*, cit., p. 64, che l'art. 10 TUFF lascia spazi a forme tipiche e atipiche di gestione del patrimonio forestale, laddove contiene un'apertura verso «altre forme associative tra proprietari e titolari dei beni terrieri». D'altra parte, rammenta sempre il medesimo Autore, sotto questo profilo il TUFF non ha dimostrato una grande forza innovativa, nella misura in cui ha riproposto strumenti già vigenti nella precedente disciplina e scarsamente utilizzati.

²⁹ D.l. 31 maggio 2021, n. 77, *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*.

³⁰ D.l. 10 febbraio 2009, n. 5, *Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario*.

³¹ L'espressione contratti di foresta era già in uso in alcune Regioni ma, come ricorda N. LUCIFERO, *Le strutture collettive per una gestione attiva e razionale delle risorse forestali*, cit., p. 75, essa non era evocativa del contratto di rete ma descriveva una possibile forma di alleanza e collaborazione tra privato e pubblica amministrazione.

³² Al contratto di rete in agricoltura il legislatore riserva una disciplina di carattere promozionale. I vantaggi consistono in agevolazioni che vanno a favore delle imprese aderenti e che riguardano le modalità di conclusione dell'accordo (eventualmente anche con scrittura privata autenticata) e in disposizioni che interessano l'aspetto mutualistico, l'ambito lavoristico e quello fiscale. Sul contratto di rete in agricoltura, v. almeno L. RUSO, *Il contratto di rete in agricoltura*, in *Riv. dir. civ.*, 2015, p. 181; ID., *Il contratto di rete tra imprenditori agricoli: un passo avanti e due indietro?*, in *Dir. agroalim.*, 2017, p. 527; P. LATTANZI - I. TRAPÈ, *Innovazione sociale e reti di imprese nello sviluppo rurale*, in *Agr. ist. merc.*, 2013, p. 193; S. MASINI, *Dal "gruppo" alle "reti": note minime sull'integrazione delle imprese agricole per il controllo del mercato*, in *Riv. DGA*, 2014, p. 1009; N. LUCIFERO, *Le reti di impresa e le relazioni di filiera nel sistema della filiera agroalimentare*, in *Dir. agroalim.*, 2021, p. 355; L. COSTANTINO, *Il contratto di rete tra imprese nel settore agricolo*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 668.

taggio che si ottiene dalla loro stipulazione è l'equiparazione dell'accordo al contratto di rete di imprese agricole. Così operando, si allarga la platea dei soggetti che possono accedere al contratto di rete, estendendolo anche a favore di chi non ha la qualifica di imprenditore ma dispone di beni irrinunciabili per l'impresa selvicolturale.

L'obiettivo è stimolare la collaborazione tra diversi soggetti, tra cui anche la PA qualora sia titolare di un diritto di proprietà su superfici boscate, per realizzare obiettivi condivisi, tanto individuali quanto collettivi, e da qui le agevolazioni che l'ordinamento prevede a favore di chi li stipuli e che vengono mutate dal contratto di rete, nonostante non manchino le criticità nell'applicare questo modello anche al settore forestale, quanto meno per come lo ha strutturato il legislatore³³. Ad ogni modo, rispetto agli strumenti delineati dal TUFF, si decide così di introdurre un tipo negoziale che dovrebbe rappresentare l'occasione per costituire una nuova forma di alleanza tra proprietà e impresa, dove il proprietario – sia esso privato o pubblico – non si limita solo a dare in affitto o in concessione una superficie forestale ma partecipa a uno specifico programma nego-

³³ Quanto meno ad una prima lettura, si hanno difficoltà a comprendere l'effettiva portata innovativa dello strumento e quanto esso potrà realmente nel concreto diffondersi. Le imprese selvicolturali sono imprese agricole ai sensi dell'art. 2135 cod. civ., mentre alcune imprese forestali che svolgono attività di servizi e sistemazioni sono equiparate a quelle agricole (art. 10, 6° comma, TUFF), entrambe quindi avrebbero già potuto accedere ai benefici del contratto di rete in agricoltura. Allo stesso tempo, se si considera che le disposizioni di favore previste per il contratto di rete sono state pensate per agevolare le imprese, la novella, che si limita ad equiparare gli accordi di foresta alle reti in agricoltura, non porta vantaggi significativi a favore dei proprietari o di titolari di diritti di godimento su superfici boscate, che sono contraenti necessari per la qualificazione del tipo contrattuale. Aprire le porte anche a soggetti privati che non hanno natura imprenditoriale, senza al contempo offrire a questi ultimi nuovi vantaggi e benefici concreti, non sembra così aggiungere nulla di incentivante rispetto al vigente quadro normativo. Parimenti, anche nell'ipotesi in cui il proprietario del bosco sia un ente pubblico, difficilmente si comprendono le ragioni per cui debba essere preferito un accordo di foresta rispetto alla tradizionale concessione. Le criticità di tale intervento portano così a riproporre le sollecitazioni di chi ha richiesto nuove fattispecie contrattuali, maggiormente in linea con le esigenze dei soggetti coinvolti, per colmare quelle lacune normative che impediscono l'applicazione al settore forestale di altri istituti e perseguire gli obiettivi della gestione forestale sostenibile, N. LUCIFERO, *Le strutture collettive per una gestione attiva e razionale delle risorse forestali*, cit., p. 78.

ziale, che condivide con gli operatori economici di un determinato territorio, in funzione di un suo rilancio.

Per chiudere la rassegna, l'entrata in vigore del TUFF non ha fatto venire meno quegli strumenti di portata generale già previsti dalla precedente normativa di settore, dovendosi così menzionare i contratti di collaborazione e le convenzioni con le pubbliche amministrazioni (art. 14 e 15 del d.lg. n. 228/2001).

Provando così a suggerire una lettura sistematica degli istituti citati, l'ordinamento giuridico mette a disposizione della pubblica amministrazione una eterogeneità di strumenti per incentivare il suo rapporto con il privato. Questi si distinguono tra loro per la diversa intensità attraverso cui qualificano il ruolo della pubblica amministrazione: sostenendo l'attività del privato dall'esterno, riconoscendogli una serie di incentivi, fino ad arrivare a condividere insieme a lui la gestione del bosco e del patrimonio forestale.

4. Sempre tra le disposizioni di carattere incentivante introdotte dal TUFF, merita portare l'attenzione anche sull'art. 10, 10° comma, che invita le Regioni a promuovere «la certificazione volontaria della gestione forestale sostenibile e la tracciabilità dei prodotti forestali, l'utilizzo di prodotti forestali certificati nelle politiche di acquisto pubblico nonché la valorizzazione della bioeconomia forestale e delle produzioni legnose e non legnose di qualità, con particolare attenzione ai servizi ambientali forniti dagli ecosistemi forestali». La norma sembra doversi interpretare in quella prospettiva di incoraggiare il selvicoltore, e con lui l'intera filiera, verso la conversione a modelli di gestione del patrimonio forestale maggiormente trasparenti³⁴ e sostenibili, che possano coniugare le esigenze di produzione con quelle di conservazione, sfruttando come leva il sistema delle certificazioni forestali. Tramite queste, si vorrebbero così promuovere quelle produzioni ottenute attraverso un processo che confor-

³⁴ L. CORBETTA, *I regolamenti FLEGT-EUTR sul commercio di legno e derivati*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, cit., p. 53 pone in luce la diffusione e le criticità del commercio illegale di legname, da contrastare cercando di garantire una maggiore trasparenza nel settore.

ma l'interesse economico al raggiungimento di traguardi di carattere collettivo, e da qui l'invito rivolto alle Regioni a promuovere la loro diffusione.

Infatti, il selvicoltore potrebbe avere interesse a rendersi parte attiva in questo processo di recupero del patrimonio forestale nazionale affinché, al di là del riconoscimento normativo, possa essere realmente «bene di rilevante interesse pubblico da tutelare e valorizzare per la stabilità e il benessere delle generazioni presenti e future» (art. 1, 1° comma), sempre che ciò possa portare all'imprenditore, oltre a responsabilità, anche nuove opportunità. D'altra parte, se la selvicoltura offre un fondamentale contributo alla gestione forestale sostenibile (art. 1, 3° comma); se, sotto questo profilo, il legislatore non sembra interessato alla distinzione tra proprietà pubblica e privata (art. 3, 2° comma, lett. *a*); se si conviene con l'assunto che la riqualificazione e la conservazione del patrimonio forestale richieda l'impiego di considerevoli risorse economiche, di cui le pubbliche istituzioni italiane non dispongono o che potrebbero reperire solo in parte, è evidente che i costi per la diffusione di una gestione forestale sostenibile dovranno essere sostenuti prevalentemente dal mercato, tramite la remunerazione che i consumatori riconosceranno alle imprese forestali, in particolare quelle selvicolturali, acquistando i loro prodotti e fruendo dei servizi connessi.

Il selvicoltore, al pari di qualsiasi altro imprenditore, sente l'esigenza di dover distinguere il proprio prodotto e così il suo legno dovrà differenziarsi da quelli analoghi, provenienti dall'arboricoltura o da Paesi in via di sviluppo ove pratiche di deforestazione incontrollata sono ancora dominanti. In tal caso, la competizione non si potrà misurare sotto il profilo del prezzo, non essendo questi in grado di poter concorrere, non fosse altro per i maggiori costi che deve sostenere. Piuttosto, si potrebbe istituire un collegamento tra selvicoltura e produzioni di qualità, che non concerne il prodotto in sé (indistinguibile rispetto a uno ottenuto da arboricoltura da legno o proveniente da disboscamenti incontrollati) ma attiene al procedimento. Il messaggio comunicato dal prodotto dovrebbe così corrispondere alla provenienza della materia prima da boschi amministrati secondo i criteri e i principi della gestione forestale sostenibile, ben potendo

questa imprimere una specifica qualità alle produzioni selvicolturali, mettendo così in evidenza come la protezione dei valori ambientali e paesaggistici che il bosco esprime possano andare a supporto dei profili economici.

La qualità che il prodotto selvicolturale veicola non è di prodotto ma di processo e, in un contesto di alta domanda di legno, non è da escludersi che taluni consumatori possano essere portati a preferire quelle produzioni che, rispetto ad altre, comunicano una qualità più sostenibile, accettando anche di pagare un prezzo superiore.

La proposta tesi pone però un interrogativo a monte. Se la nozione di qualità descrive un *quid pluris* che caratterizza un certo prodotto rispetto ad altri, c'è da chiedersi quale qualità possa esprimere una produzione forestale legnosa, ottenuta semplicemente nel rispetto dei vincoli normativi.

È il contesto a fornire una risposta. Da un lato, abbandono colturale, alto numero di incendi, continuo abbattersi di tempeste, diffusa presenza di parassiti sono solo alcune delle cause che concorrono a determinare uno stato di sostanziale abbandono e degrado dei boschi italiani. Dall'altro, uscendo dai confini nazionali, il selvicoltore italiano concorre in un mercato globale, trovandosi a competere con grandi produttori che, per rispondere alla domanda europea, importano ingenti quantità di legno da Paesi in via di sviluppo³⁵, ove le pratiche di deforestazione incontrollata sono all'ordine del giorno. È rispetto a costoro che il selvicoltore italiano, ma più in generale quello europeo, ha interesse a distinguere le sue produzioni. Il rilievo apre così al tema delle certificazioni forestali e degli strumenti per promuoverle e incentivarle.

4.1. Nella comunicazione del 23 luglio 2019, intitolata *Intensificare l'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta*³⁶, la Commissione si impegna a sensibilizzare verso un consumo

³⁵ In argomento, L. CORBETTA, *I regolamenti FLEGT-EUTR sul commercio di legno e derivati*, cit., p. 53.

³⁶ *Intensificare l'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta*, COM (2019) 352 final, cit.

di prodotti provenienti da catene di approvvigionamento sostenibili e, a tal fine, si pone l'obiettivo di «incoraggiare il rafforzamento di norme e regimi di certificazione che contribuiscano all'identificazione e alla promozione di prodotti a deforestazione zero»³⁷. Non è un caso che il menzionato obiettivo sia inserito in un documento che si preoccupa non tanto dei boschi europei ma di quelli extra UE, in ordine ai quali la Commissione manifesta due priorità d'azione, «collaborare con i Paesi produttori per diminuire la pressione sulle foreste e vigilare affinché la cooperazione allo sviluppo dell'UE non sia causa di deforestazione» e «rafforzare la cooperazione internazionale per arrestare la deforestazione e il degrado forestale a promuovere il ripristino delle foreste». Per quanto la comunicazione guardi alle foreste del pianeta nella prospettiva degli obiettivi dichiarati nell'Agenda 2030, dalla sua lettura emerge anche la consapevolezza che la registrazione di un segno distintivo UE sulla gestione forestale sostenibile passa necessariamente anche attraverso politiche internazionali, rivolte tanto agli Stati quanto ai produttori, volte a diffondere e affermare sempre di più un modello su scala globale, affinché la concorrenza e la competizione si sviluppino nel rispetto di un sistema uniforme di regole.

Lungo questa direzione, nella nuova strategia forestale approvata a luglio 2021³⁸, la Commissione ambisce all'adozione di linee guida per una selvicoltura di stampo maggiormente ambientalista, cui successivamente legare un sistema di certificazione volontaria denominato «più rispettoso della natura», in modo che le imprese che vorranno uniformarsi possano beneficiare di un marchio di qualità UE. Nel richiamare gli orientamenti elaborati in sede paneuropea e il principio della gestione forestale sostenibile, tali linee guida, e il correlato sistema di certificazione, dovrebbero avere l'obiettivo di tutelare e ricostituire il patrimonio forestale in funzione di combattere i

³⁷ *Intensificare l'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta*, COM (2019) 352 final, cit., p. 9.

³⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2030*, COM/2021/572 final, cit.

cambiamenti climatici, invertire la perdita di biodiversità e garantire ecosistemi resilienti e multifunzionali.

Le linee guida, attese per il secondo trimestre del 2022, sono state approvate solo a luglio 2023³⁹, circostanza che inevitabilmente ritarderà anche l'adozione del marchio, in origine prevista entro il primo trimestre del 2023.

Sempre restando in ambito europeo, a settembre 2022 il Parlamento ha pubblicato una risoluzione⁴⁰ nella quale chiede di promuovere un utilizzo più diffuso del marchio Ecolabel nel settore forestale dell'UE e, con riguardo alle produzioni non legnose, di incoraggiare i produttori a rafforzare l'uso del logo Natura 2000.

La circostanza che si tratti di segni registrati da istituzioni europee lascia così intendere come il mercato, se dotato di strumenti adeguati, che la Commissione può promuovere, potrebbe volgersi verso il raggiungimento di obiettivi che non parrebbero solo economici. In conformità all'art. 3 TUE, lo sviluppo di un mercato concorrenziale e competitivo non è più un obiettivo ma uno strumento⁴¹ che, guardan-

³⁹ EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL FOR ENVIRONMENT, *Guidelines on closer-to-nature forest management*, Publications Office of the European Union, 2023. Da una loro lettura, tali linee guida sembrano valorizzare la sostenibilità prevalentemente sotto il profilo ambientale, limitando la considerazione per quel profilo socio-culturale, rappresentato dal valore paesaggistico espresso dal patrimonio forestale.

⁴⁰ *Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2022 su una nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2030 – Gestione sostenibile delle foreste in Europa (2022/2016(INI))*

⁴¹ Rispetto alla precedente formulazione dell'art. 4 del Trattato di Amsterdam, ove la libera concorrenza era uno dei valori fondamentali del Trattato e, per estensione, del diritto dell'Unione europea, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e dell'art. 3 TUE, questa è divenuta strumento per perseguire altri obiettivi e finalità di intervento (G.L. TOSATO, *Il Trattato di Lisbona: una riforma completata?*, in F. BASSANINI - G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, 2010, p. 483). Secondo P. DE PASQUALE, *Libera concorrenza ed economia sociale di mercato nel Trattato di Lisbona*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2009, p. 81 e R. BARATTA, *Le principali novità del Trattato di Lisbona*, in *Dir. un. eur.*, 2008, p. 34, ciò dovrebbe portare a riconcettualizzare la tavola dei valori europei. Precisa, però, M. LIBERTINI, *Diritti e coesione sociale*, in *Diritti e coesione sociale. Quaderni di Persona e Mercato*, 2014, p. 54 e ID., *A "highly competitive social market economy" as a founding element of European economic constitution*, in *Concorrenza e mercato*, 2011, p. 491 ss. (sul punto v. anche ID., *Concorrenza* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Annali III, Milano, 2010, p. 551) che la concorrenza conserva comunque un valore normativo orientata a disciplinare i rapporti tra imprese. Nello stesso senso anche B. VAN ROMPUY, *The Impact of the Lisbon Treaty*

do anche oltre i confini europei, potrebbe servire a orientare i Paesi in via di sviluppo verso scelte ispirate a una gestione più sostenibile, sfruttando il tema produttivo per promuovere la tutela dell'ambiente e la valorizzazione degli aspetti culturali connessi al bosco. Stimolare una preferenza diffusa tra i consumatori verso prodotti provenienti da foreste gestite in maniera sostenibile dovrebbe determinare una progressiva flessione della domanda di prodotti legnosi importati da Paesi in via di sviluppo. Per farvi fronte e recuperare quote di mercato, questi ultimi si troverebbero così costretti a rivedere le proprie politiche forestali, così da poter offrire anch'essi prodotti di qualità sostenibile analoga a quella dei *competitor* europei.

In questa prospettiva, tra le certificazioni già esistenti che, sebbene detenute da soggetti privati, riguardano propriamente il settore forestale e godono di una diffusa notorietà e credibilità, vanno menzionate FSC e PEFC⁴².

“FSC”, acronimo di *Forest Stewardship Council*, è un'organizzazione internazionale e indipendente, fondata nel 1993, cui partecipano un'eterogeneità di soggetti, tra cui gruppi ambientalisti e sociali, comunità indigene, proprietari e imprese forestali, scienziati e tecnici. In aderenza ai tre pilastri che compongono il principio di sostenibilità, l'organizzazione si articola in tre camere, in ciascuna delle quali sono portati gli interessi ambientali, sociali ed economici che caratterizzano la multifunzionalità del patrimonio forestale. Concretamente, FSC ha elaborato una serie di protocolli, fondati su 10 principi e 70 criteri, costantemente aggiornati coinvolgendo tutti gli *stakeholders*. Chi vorrà aderire e rispetterà questi protocolli avrà il diritto a utilizzare il marchio FSC, con la precisazione che il segno potrà essere apposto anche sulle produzioni derivate, per valorizzare il ruolo della filiera e fare in modo che il messaggio incorporato possa meglio arrivare al consumatore. Naturalmente, non potrà essere sottovalutato il profilo dei controlli. Poiché il consumatore deve por-

on *EU Competition Law: a review of recent case law of the EU Courts*, in *CPI Antitrust Chronicle*, Dec. 2011, p. 1 ss.

⁴² Per approfondimenti, v. L. RUSSO - C. TALLIA, *La certificazione volontaria della gestione forestale sostenibile e la tracciabilità dei prodotti forestali*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario TUFF*, cit., p. 249.

re la propria fiducia sul marchio FSC, la credibilità del segno passa anche attraverso l'obbligo del produttore di dotarsi di un sistema di rintracciabilità, denominato *chain of custody*, che consente di ricostruire a ritroso l'origine della materia prima, cui si affiancano tutta una serie di verifiche eseguite da organismi autonomi e indipendenti (valutati, controllati e accreditati da FSC).

L'altra certificazione è "PEFC", acronimo per *Programme for the Endorsement of Forest Certification*. Analogamente alla FSC, vorrebbe promuovere forme di gestione forestale sostenibile, nella prospettiva di offrire un'immagine migliore della selvicoltura e della filiera foresta-legno. In quest'ottica, anche il marchio PEFC può essere apposto su prodotti ottenuti dal legno e richiede una *chain of custody*. A differenza della FSC, a PEFC aderiscono solo proprietari e imprenditori forestali. Non è così mancato chi ha sottolineato come ciò possa costituire un limite, nella misura in cui non sarebbero coinvolti tutti gli *stakeholders* nella determinazione degli standard di produzione sostenibile⁴³.

D'altra parte, vale rimarcare che, ad oggi, non sono ancora stati predisposti criteri definitivi per misurare la sostenibilità. A conferma di ciò, i principi FSC fornirebbero «*an internationally recognised standard for responsible forest management*»⁴⁴, dovendosi sottolineare la

⁴³ Così ha sottolineato Greenpeace in un comunicato del 2014, dovendosi però ricordare che l'associazione partecipa ai lavori di FSC e, di conseguenza, non si può escludere un conflitto di interessi. Inutile, quindi, rilevare come tra FSC e PEFC il contrasto sia particolarmente elevato.

⁴⁴ Così alla premessa degli standard FSC, contenuta nel documento denominato FSC-STD-20-002 (V3-0), *Structure, content and local adaptation of Generic Forest Stewardship Standards*. Analogamente, gli standard denominati FSC-STD-50-001, *Requirements for use of the FSC trademarks by certificate holders*, che disciplinano le modalità di utilizzo della certificazione FSC, rimarcano più volte l'attenzione sulla gestione forestale responsabile anziché sostenibile: «*once the project is registered with the certification body as an applicant project, either of the following statements may be included in signage and printed materials: "FSC-certified wood specified for [this project]" or "Sourcing responsible forest products"*» (Annex B, 2.4.); «*the Forest Stewardship Council® (FSC®) is a global, not-for-profit organization dedicated to the promotion of responsible forest management worldwide. FSC defines standards based on agreed principles for responsible forest stewardship that are supported by environmental, social, and economic stakeholders*» (Annex C), «*FSC is dedicated to the promotion of responsible forest management worldwide*»,

scelta di impiegare l'espressione "gestione forestale responsabile" anziché "gestione forestale sostenibile"⁴⁵.

Sempre in conformità all'art. 10, 10° comma, TUFF le Regioni potrebbero anche incoraggiare l'affiliazione della filiera a ulteriori certificazioni che agiscono, a esempio, sul versante dell'impronta ambientale o sull'impatto inquinante delle imprese di trasformazione e distribuzione; oppure, anche in considerazione del fatto che oggi possono essere titolari di marchi di certificazione, le stesse Regioni potrebbero promuovere la registrazione di propri segni distintivi che trasmettano al consumatore un messaggio aggiuntivo, legato a profili culturali o etici, sempre riconducibili alla sostenibilità⁴⁶.

5. In un mercato che è globale, la promozione della selvicoltura, per il sostegno che questa può dare agli obiettivi di gestione forestale sostenibile, e dunque agli obiettivi di carattere collettivo che essa promuove, non può essere solo affidata a misure interne volte a rafforzare il legame tra proprietà e impresa e a promuovere forme di certificazione. Per quanto il mercato, come ricorda anche l'art. 3 TUE, non sia un valore fine a se stesso ma debba essere orientato a perseguire interessi di carattere collettivo, affinché possa svolgere questa funzione, è importante rafforzare anche la posizione degli operatori, per sostenerne l'attività e consentire loro di immettere in commercio prodotti che siano competitivi con quelli provenienti dai Paesi in via di sviluppo che, sebbene di qualità "procedimentale" inferiore, sono ceduti a prezzi più vantaggiosi. Detta diversamente, l'aumento delle

«choosing this product, you are supporting responsible management of the world's forests» (Annex C).

⁴⁵ In tal senso S. BOLOGNINI, *Il consumatore nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 615

⁴⁶ Rammonta S. BOLOGNINI, *Sostenibilità e comunicazione business to consumer nel mercato alimentare: l'affermarsi della responsabilità sociale del consumatore di prodotti alimentari*, in M. D'ADDEZIO - S. BOLOGNINI (a cura di), *F-Law. Forestry Law and Food Law*, cit., p. 236 ss. che la sostenibilità è concetto eterogeneo e non esiste un unico criterio per poterla misurare, con tutte le conseguenti difficoltà che ne derivano in punto di comunicazione. Lungo la stessa linea anche B. LA PORTA, *Riflessioni per una definizione di «prodotto agroalimentare sostenibile»*, ivi, 2021, 269, la quale guarda ai problemi che genera nel mercato agroalimentare l'assenza di una nozione normativa di sostenibilità.

superfici forestali certificate, sebbene possa essere incentivato da una maggiore domanda dei consumatori, deve passare anche attraverso un sostegno economico ai selvicoltori, anche in considerazione del fatto che la loro attività contribuisce a obiettivi di carattere collettivo, e da qui l'esigenza di introdurre forme di sostegno al reddito, che evidentemente debbono muoversi nell'ambito di un contesto che è europeo. Sotto questo profilo, però, si registrano ancora posizioni di arretratezza.

Nel diritto unionale, mancano disposizioni idonee a strutturare un vero e proprio mercato di prodotti legnosi e, più genericamente, forestali. A differenza di quanto avviene per altri comparti dell'agricoltura, segnatamente quello alimentare, poiché il legno non è considerato un prodotto agricolo ai sensi del diritto UE, e non è sottoposto a un mercato regolamentato⁴⁷. La limitatezza di regole che di-

⁴⁷ Basti sul punto rammentare che, fin dal Trattato di Roma (art. 32), il legno non era annoverato tra i prodotti agricoli ai sensi di cui quello che oggi è divenuto l'Allegato I, con la conseguenza che, secondo A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino, 2014, p. 112 «la produzione di legname – cioè la selvicoltura – per il diritto comunitario *non* è agricoltura». A sostegno della tesi, gli A. richiamano la pronuncia della CGCE, 25 febbraio 1999, C-164 e 165/97, *Parlamento c. Consiglio*, «che ha dichiarato illegittimi i regolamenti forestali nn. 307 e 308/97, per violazione delle prerogative del Parlamento europeo competente, per codecisione, nella materia ambientale, perché gli alberi e il legno *non* sono compresi nell'Allegato e, quindi, non fanno parte della materia dell'agricoltura la cui “base” giuridica è l'attuale art. 43 del TFUE» (così A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *op. loc. ult. cit.*). Per quanto la definizione di prodotto agricolo offerta dall'articolo 38, par. II, TFUE richiami tutti i prodotti del suolo, “il carattere speciale ed eccezionale [della materia agricoltura] ha indotto gli estensori del Trattato a rendere applicabili le regole agricole ai prodotti non tanto individuati con una definizione generale (che pure esiste nell'art. 38 TFUE), ma facendo rinvio all'elencazione contenuta nell'allegato I, molto vasta ed eterogenea, seppur con carattere tassativo” (così L. COSTATO - L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione Europea*, Milano, 2023, p. 74). Pertanto, proseguono sempre i medesimi Autori, per quanto il legno possa essere un prodotto del suolo, la sua omessa inclusione nell'Allegato I esclude che ad esso si applichino le disposizioni di cui agli artt. 39-44 TFUE e le conseguenti misure di intervento sul mercato per le quali è indispensabile la menzione nel predetto Allegato, nonostante tale assenza non abbia comunque impedito forme di sostegno attraverso le politiche di sviluppo rurale che – vale rammentarlo – non hanno ad oggetto il prodotto ma le strutture di produzione. Ciò ha indotto così a interrogarsi sul rapporto tra art. 38, par. 1 e par. 3, su cui v., da ultimo, G. SGARBANTI, *La definizione generale di prodotti agricoli e l'elencazione analitica dei medesimi*, in L. COSTATO - F. ALBISINNI (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 39, per il quale la definizione generale di prodotto agricolo «risulta su-

sciplinano la competizione e la concorrenza in questo settore espone gli operatori, già costretti ad affidarsi alla propria forza e credibilità e alla qualità delle loro produzioni, al rischio di comportamenti scorretti da parte dei concorrenti. Sarebbe già un risultato importante se si riuscisse a meglio governare il fenomeno dell'importazione e della circolazione del legname. In tal senso, il reg. (UE) 625/2017⁴⁸,

bito in qualche misura contraddetta e notevolmente limitata negli effetti in forza del successivo paragrafo 3, che rinvia ad una elencazione tassativa (...) di prodotti cui si applicano le disposizioni degli articoli da 39 a 44 inclusi». Nel chiedersi «se esistano per il Trattato due categorie di prodotti, quelli “agricoli” e quelli “di cui all'allegato I”, o una sola categoria», l'A. chiarisce che “la prima ipotesi è stata respinta dalla dottrina”, aggiungendo poi che “la presenza di una definizione astratta dei prodotti da considerare agricoli ha avuto una utilità pratica, ora esaurita, nel limitare il potere del Consiglio di colmare – ai sensi dell'originario art. 38, par. 3, seconda frase – le lacune dell'ex Allegato II, aggiungendovi i prodotti che avesse ritenuto opportuno, entro il termine perentorio di due anni dall'entrata in vigore del Trattato». In questo quadro, pur tracciato nelle sue linee essenziali, la dottrina non si è astenuta dall'evidenziare come l'esclusione rappresenti l'incongruenza più appariscente tanto rispetto alla nozione tradizionale di agricoltura quanto con riferimento alla categoria dei prodotti del suolo, che la stessa norma europea evoca (per tutti, E. ROMAGNOLI, *Lezioni di diritto agrario comparato*, Firenze, 1978, p. 50 e, per un inquadramento sulla selvicoltura prima della riforma del 2001, v. E. BASSANELLI, *Dell'impresa agricola*, in *Commentario*, a cura di A. Scialoja e G. Branca, Bologna, 1943, p. 414). Infatti, ricorda anche G. GALLONI, *Impresa agricola. Disposizioni generali (art. 2135-2139 cod. civ.)*, in *Commentario al Codice civile Scialoja-Branca*, a cura di F. Galgano, Bologna-Roma, 2003, p. 126, il legname è un prodotto agricolo solo per il diritto interno e non anche per quello europeo, con una scelta già in precedenza definita dal medesimo A. “poco spiegabile” (Id., *L'impresa agricola nella comunità europea*, in *Riv. dir. agr.*, 1980, I, p. 253). Lungo la stessa linea si sono orientati anche A. CARROZZA-M. D'ADDEZIO, *Il diritto agrario in Italia: stato e prospettive della ricerca e dell'insegnamento*, in *Riv. dir. agr.*, 1983, I, p. 99 i quali giudicano «del tutto artificiosa» la separazione esistente a livello comunitario tra politica agricola e politica forestale. Anche F. ADORNATO, *L'impresa forestale*, Milano, 1996, p. 157, nel riconoscere che il legno sia un prodotto del suolo, definisce l'esclusione come “incomprensibile”, sebbene non siano mancate le ragioni storico-politiche che abbiano determinato tale decisione e che sono individuate nella insufficiente produzione legnosa inidonea a coprire il fabbisogno europeo, da cui discende l'inutilità di una OCM; l'ostilità della Germania che, avendo una produzione legnosa maggiore rispetto agli altri Stati membri, preferiva optare per una politica liberista; la diversità tra il legno e il prodotto alimentare, quest'ultimo destinato a soddisfare un bisogno essenziale dell'individuo; la peculiarità del mercato del legno, essendo collegata alla gestione dei boschi che, come ricordato, hanno un valore che trascende quello esclusivamente economico.

⁴⁸ Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fi-

all'art. 64, nel dettare i requisiti minimi dei posti di controllo frontali, ammette deroghe limitatamente alle importazioni di tronchi di legno, implicitamente così riconoscendo che anche questi sono sottoposti alla sua disciplina. Più di recente, il 29 giugno 2023, è stato approvato il reg. (UE) 2023/1115⁴⁹, noto anche come regolamento deforestazione, il quale è andato ad abrogare la precedente disciplina EUTR, che presentava evidenti falle⁵⁰. La novella introduce un tassello fondamentale nella lotta al cambiamento climatico e alla perdita di biodiversità, prevedendo che alcune materie prime, quali bovini, cacao, caffè, olio di palma, gomma, soia e legno e loro derivati, debbano essere ottenute senza il ricorso a pratiche di deforestazione nella UE e in Paesi terzi⁵¹.

tosanitari, recante modifica dei regolamenti (CE) n. 999/2001, (CE) n. 396/2005, (CE) n. 1069/2009, (CE) n. 1107/2009, (UE) n. 1151/2012, (UE) n. 652/2014, (UE) 2016/429 e (UE) 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio, dei regolamenti (CE) n. 1/2005 e (CE) n. 1099/2009 del Consiglio e delle direttive 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE e 2008/120/CE del Consiglio, e che abroga i regolamenti (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE e 97/78/CE del Consiglio e la decisione 92/438/CEE del Consiglio (regolamento sui controlli ufficiali).

⁴⁹ Regolamento (UE) 2023/1115 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2023, relativo alla messa a disposizione sul mercato dell'Unione e all'esportazione dall'Unione di determinate materie prime e determinati prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale e che abroga il regolamento (UE) n. 995/2010

⁵⁰ Regolamento (UE) n. 995/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati, su cui v. L. CORBETTA, *I regolamenti FLEGT-EUTR sul commercio di legno e derivati*, cit., p. 42.

⁵¹ Nello specifico si prevede che i menzionati prodotti potranno essere importati o esportati solo se saranno soddisfatte contemporaneamente le seguenti condizioni: *a*) se la produzione è avvenuta su terreni che non sono stati soggetti a deforestazione dopo il 31 dicembre 2020; *b*) siano stati ottenuti nel rispetto della legislazione vigente del Paese di produzione; *c*) siano oggetto di una dichiarazione di *due diligence*. Per verificare il rispetto dei menzionati requisiti, gli operatori economici saranno tenuti a inserire in un sistema di informazione europeo, da istituire entro la data di entrata in vigore del regolamento (30 dicembre 2024), una dichiarazione nella quale attestano che i prodotti da loro immessi sul mercato sono conformi alle norme UE, a seguito di positiva *due diligence*, su cui poi le Autorità competenti potranno eseguire gli opportuni controlli. Ad ulteriormente rimarcare l'interesse per tale regolamento, valga anche ricordare che il 26 marzo si è conclusa la procedura per l'adozione della direttiva sulla tutela dell'ambiente, che sostituisce le precedenti direttive 200(99/CE e 2009/123/CE, il cui obiettivo è migliorare le indagini e le azioni penali relative ai reati ambientali. Ai sensi dell'art. 3, par. 2, lett. *p*), «gli Stati membri provvedono affinché le seguenti condotte, se illecite e

Per quanto questo regolamento segni un significativo passo avanti, non sembra però corretto ritenere che si possa parlare di un mercato europeo dei prodotti legnosi ma, neppure, può desumersi che manchi una volontà a sostenere le attività selvicolturali da parte delle istituzioni europee. Anzi, la nuova PAC – in continuità con quelle previgenti – contiene diverse previsioni in tal senso⁵².

Le misure che interessano il settore forestale debbono essere costruite muovendo dall'art. 6 del reg. 2115/2021 il quale menziona, tra gli obiettivi specifici della PAC, la «promozione di una selvicoltura sostenibile» (lett. *b*). Il capo IV, dedicato agli interventi per lo sviluppo rurale, introduce poi otto tipologie di pagamenti e sostegni strumentali a perseguire gli obiettivi della menzionata norma⁵³.

compiute intenzionalmente, costituiscano reato (...) l'immissione o la messa a disposizione sul mercato dell'Unione o l'esportazione dal mercato dell'Unione di materie prime o prodotti pertinenti, in violazione del divieto di cui all'articolo 3 del regolamento (UE) 2023/1115, salvo laddove tali condotte riguardino una quantità trascurabile».

⁵² A partire dagli anni '90 (reg. 2080/1992) è stato introdotto un regime di aiuti, inizialmente di portata settoriale e provvisorio e che, solo a partire dal 1998, anno in cui è stata approvata la prima strategia forestale europea, hanno avuto una dimensione più generale e strategica. Questi interventi, sempre da leggersi in funzione di valorizzare la multifunzionalità del bosco, introducevano forme di remunerazione per l'imprenditore silvicolo per compensarlo di quelle esternalità positive che la sua attività restituisce alla collettività. In tal senso, già il reg. 1698/2005 prevedeva misure per l'accrescimento del valore economico delle foreste e misure destinate a promuovere l'uso sostenibile delle superfici forestali. Sono stati poi introdotti anche i cc.dd. pagamenti silvo-ambientali per ettaro di foresta, destinati a compensare i maggiori costi e il mancato guadagno causati dagli impegni volontari assunti dal selvicoltore. Il reg. 1305/2013 si collocava nella stessa direzione e raggruppava in un'unica misura tutti i tipi di sostegno nel settore forestale e, allo stesso tempo, confermava i pagamenti agro-silvo-ambientali. In argomento, per ulteriori richiami, sia consentito il rinvio a M. MAURO, *La selvicoltura nel sistema del diritto agroambientale internazionale ed europeo*, cit., p. 61

⁵³ Come ha sottolineato L. COSTATO, *L'ennesima riforma della PAC: alla ricerca di modelli tuttora incerti, tra piani strategici, competenze concorrenti, e mercato*, in *Riv. dir. alim.*, 2021, I, p. 1, l'architettura su cui è costruita la nuova PAC è orientata a una rinazionalizzazione dell'agricoltura. Ciascuno Stato membro dovrà predisporre un proprio piano strategico nazionale, da trasmettere e far approvare alla Commissione. Nel piano saranno individuate, tra le eterogenee misure proposte dai nuovi regolamenti UE, quelle funzionali a realizzare e dare attuazione agli obiettivi che si intendono perseguire. Rispetto a tale impianto sempre 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, suggerisce però una profonda revisione, finalizzata a sostenere le produzioni interne e far riconquistare al continente europeo la sovranità alimentare. Sul tema della rinazionalizzazione, dubita dell'effettività dell'impostazione anche L. RUSSO, *Le "nuove" misure*

Passando così alle singole misure, la selvicoltura sostenibile può essere valorizzata e promossa attraverso gli «impegni in materia di ambiente e di clima e altri impegni in materia di gestione» (art. 70), che in estrema sintesi riproducono i precedenti pagamenti agro-silvo-ambientali. Si prevedono poi «pagamenti per i vincoli naturali o altri vincoli territoriali specifici» (art. 71), venendo così in rilievo il vincolo idrogeologico e paesaggistico, che incidono significativamente sulle attività dei nostri selvicoltori. Sempre in questa prospettiva, sono previsti anche pagamenti a favore di quei soggetti che operano nelle zone protette dalla direttiva habitat⁵⁴ e dalla direttiva uccelli⁵⁵, che richiedono il rispetto di determinati requisiti obbligatori (art. 72). L'elenco poi prosegue con l'erogazione di un contributo per investimenti in immobilizzazioni materiali e immateriali (art. 73) che, nel settore forestale, possono arrivare anche a coprire l'intero costo se destinati all'imboschimento, all'allestimento o alla rigenerazione di sistemi agroforestali, ai servizi di base e infrastrutturali, al ripristino dei terreni a seguito di calamità naturali. Seguono infine una serie di misure finalizzate all'insediamento di giovani agricoltori e l'avvio di nuove attività (art. 75), alla gestione del rischio (art. 76), alla cooperazione (art. 77) e allo scambio di conoscenze e diffusione di informazioni (art. 78).

Non è questa la sede per entrare nel dettaglio di ogni singola misura, certo è che il cambio di impostazione è evidente. Rispetto alle esperienze precedenti, il legislatore europeo sembra considerare il bosco come una parte dell'intero territorio rurale, che si interseca ed entra in dialogo con le realtà circostanti. Se a livello teorico questa è un'impostazione condivisibile, che sdogana una concezione

agroambientali della 2023-27: quali novità, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 142, che sottolinea come il ricorso al principio di sussidiarietà lasci agli Stati ampia discrezionalità. Con particolare riferimento all'Italia, S. MASINI, *I piani strategici in Italia: il ruolo del Mipaaf e delle Regioni*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 257, si sofferma sulle criticità di ricondurre in un documento unico nazionale le diverse scelte assunte dalle singole Regioni che, in definitiva, rischiano di avere un coinvolgimento marginale.

⁵⁴ Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

⁵⁵ Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

del bosco come bene isolato dal contesto che lo circonda, per collocarlo in una più ampia e complessa visione di sviluppo rurale, in perfetta coerenza con quanto previsto anche dall'Agenda 2030⁵⁶, è però opportuno per il momento sospendere ogni valutazione sulla scelta di non destinare ai beni forestali misure proprie e autonome, idonee a meglio valorizzarne la loro multifunzionalità e tutte quelle caratteristiche intrinseche che li rendono beni meritevoli di autonoma considerazione. Infatti, nelle appena citate misure, il bosco rileva perché i citati sostegni sono tutti causalmente orientati «al conseguimento di uno o più degli obiettivi specifici di cui all'art. 6, paragrafi 1 e 2», tra i quali rientra, come già accennato, la promozione di una selvicoltura sostenibile. Un ulteriore aspetto da tenere poi in considerazione riguarda quello dei piani strategici nazionali, che sono comunque chiamati a dare attuazione concreta alle misure indicate dal reg. 2115/2021.

Certo è che le scelte pregresse non si sono rivelate sempre e del tutto idonee a proteggere e valorizzare la multifunzionalità del patrimonio forestale, come dimostrano le relazioni interlocutorie della Commissione al Parlamento europeo⁵⁷ e l'approvazione a luglio 2021 della già ricordata nuova strategia forestale europea, che è andata a sostituire quella precedente del 2013⁵⁸.

6. Dalle riflessioni che precedono emerge una considerazione del bosco quale bene complesso e dotato di una multifunzionalità segnata per le sue finalità, tale da determinare la necessità di salvaguardarlo e valorizzarlo, tentando un equilibrio tra produzione e conservazione. Il vincolo idrogeologico, ma ancor più quello paesaggistico e tutte le ulteriori prescrizioni che sono seguite nel corso degli anni e

⁵⁶ Questo aspetto è ben evidenziato nella comunicazione *Intensificare l'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta*, cit.

⁵⁷ Comunicazione della Commissione, del 7 dicembre 2018, *Progressi nell'attuazione della strategia forestale dell'Unione europea: Una nuova strategia forestale dell'Unione europea: per le foreste e il settore forestale*, COM (2018) 811 final.

⁵⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Una nuova strategia forestale dell'Unione europea: per le foreste e il settore forestale*, COM (2013) 659 final.

che mirano a preservarne la sua intrinseca multifunzionalità, impongono il rispetto di specifiche regole e disposizioni attraverso le quali l'interesse pubblico incide sulle facoltà di sfruttamento da parte del proprietario. Se si vanno a guardare lo stato di abbandono e degrado in cui versano i boschi italiani, affiorano però le difficoltà a trovare un punto di equilibrio nella ricerca di un modello gestorio razionale del patrimonio forestale, che possa coniugare le esigenze di produzione con quelle di conservazione, quest'ultime legate alla tutela di interessi riconducibili all'ambito ambientale e paesaggistico.

Certo è che non si può pensare di affidarsi all'efficacia di un unico strumento, sperando che questo sia da solo idoneo a proteggere l'intrinseca multifunzionalità del patrimonio forestale. Al contrario, bisognerebbe spostarsi su un livello superiore e coordinare i diversi strumenti offerti dal diritto nazionale ed europeo appena esaminati, nell'ambito di nuovi modelli unitari di gestione del bosco, come peraltro sembra suggerire proprio il TUFF all'art. 6 dedicato alla pianificazione. Ma anche sotto questo profilo, non esiste un modello universalmente valido in termini generali e astratti; piuttosto, bisognerebbe parlare di modelli, al plurale, all'interno dei quali collocare e conformare i diversi strumenti⁵⁹, la cui effettività di azione si misura sulla base della loro azione coordinata, dando preliminare rilevanza a una eterogeneità di fattori: l'individuazione dei soggetti proprietari dei beni forestali e come si dividano tra pubblici e privati; lo stato di conservazione del patrimonio; il numero di persone che si dedicano alla sua cura e manutenzione; le tradizioni radicate sul territorio; le sue caratteristiche morfologiche etc. Ciò significa che l'elaborazione e la conseguente scelta degli strumenti per valorizzare il rapporto tra pubblico e privato presuppone a monte un'importante attività conoscitiva e ricognitiva, funzionale a isolare le caratteristiche e le problematiche che descrivono un dato e determinato territorio, sulle quali poi innestare specifici modelli di gestione, coinvolgendo diversi

⁵⁹ A titolo di esempio, basti pensare che la parte V delle linee guida approvate dalla Commissione per una gestione forestale *closer to nature* è rubricata *closer-to-nature forestry in different regions*, ove si legge «forests across the EU differ in their environmental characteristics, status, biodiversity and climate change challenges. The same is true for the forestry measures that have shaped these forests over time».

soggetti che, con un'espressione unitaria, il TUFF definisce imprese forestali, in funzione di andare a sviluppare una vera e propria filiera.

Onde evitare di perdere il senso e il significato ultimo dell'eterogeneo apparato di tutele introdotte dalla legislazione forestale, si pone l'opportunità di suggerire un loro inquadramento unitario, in funzione di una comune destinazione, che trova il proprio riferimento, prima ancora che nel TUFF, in quel principio di razionale sfruttamento del suolo imposto dall'art. 44 Cost.

Come è noto, la norma costituisce la base tramite cui l'ordinamento riserva al bene terra un particolare regime, determinando obblighi e imponendo vincoli, anche in ragione della funzione sociale che ha la proprietà fondiaria per la collettività. Nell'imprimerne una specifica destinazione verso scopi produttivi, l'art. 44 Cost. invita a guardare al bosco anche per le utilità economiche che esso offre, con la precisazione che, nell'interpretazione evolutiva che nel corso degli anni si è andata progressivamente affermando, entrano a far parte della disposizione pure interessi che trascendono quello meramente economico, per comprendere, ad esempio, la tutela dell'ambiente e del paesaggio⁶⁰. In questa prospettiva, la terra è orientata al perseguimento di interessi collettivi, cui l'opera dell'uomo offre un significativo contributo⁶¹. Detta nelle forme già espresse nel pensiero della più autorevole dottrina⁶², l'art. 44 Costituzione orienta l'azione del legislatore, chiamato all'adozione di una disciplina che sia in grado di compendiare l'attività imprenditoriale – e dunque la produzione – con il rispetto dell'ambiente, la rinnovabilità delle risorse e la protezione del paesaggio.

Riportando queste considerazioni al settore forestale, va dunque accolta con favore l'impostazione del TUFF che, per la prima volta, ha introdotto nel nostro ordinamento il concetto di “gestione fore-

⁶⁰ In questo senso A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Il contratto di affitto. Gli aspetti generali*, cit., p. 14

⁶¹ Così conclude N. LUCIFERO, *Proprietà fondiaria e attività agricola. Per una rilettura in chiave moderna*, Milano, 2012, p. 110, dopo aver ricostruito i vari orientamenti dottrinali che hanno contribuito a definire l'attuale concezione di proprietà fondiaria.

⁶² E. ROOK BASILE, *Introduzione al diritto agrario*, Torino, 1995, p. 42

stale sostenibile” e lo ha posto quale architrave all’intera novella⁶³. Riprendendo la parte iniziale della definizione, gestione forestale sostenibile è l’“insieme delle azioni selvicolturali volte a valorizzare la molteplicità delle funzioni del bosco”, non potendo così sottacere come la multifunzionalità del patrimonio forestale passi attraverso una molteplicità di interventi da coordinare in un approccio gestorio unitario, in coerenza con quanto affermato poco sopra circa il rapporto tra modelli gestori e strumenti di attuazione.

Si tratta dunque di una nozione che sembra ben legarsi al principio di razionale sfruttamento del suolo. D’altra parte, non è mancato chi ha rilevato come il principio di sostenibilità, che la nostra Costituzione non menziona in alcuna disposizione, altro non sia che una rivisitazione in chiave moderna «del tradizionale criterio dell’uso razionale delle risorse naturali»⁶⁴.

Il percorso seguito dal TUFF non pare quindi solo coerente con il quadro costituzionale ma, al contempo, si colloca in un più ampio orizzonte internazionale. Infatti, a partire dagli ultimi due decenni del secolo scorso, la nozione di gestione forestale sostenibile è stata oggetto di una attenzione importante da parte della comunità internazionale, sebbene non si sia mai arrivati ad un documento internazionalmente vincolante. Le diverse fonti di *soft law* mettono in luce come la conservazione del patrimonio per chi verrà dopo di noi passi attraverso una sua valorizzazione sotto il profilo ambientale, socio-culturale ed economico. Se, da un lato, la conservazione dell’ambiente, la coesione sociale e la valorizzazione della cultura e

⁶³ In questi termini N. FERRUCCI, *Il nuovo testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, in *Dir. agroalim.*, 2018, p. 268, pur dovendosi rammentare che anche il d.lg. n. 227/2001, sebbene non mutuasse dal diritto internazionale il concetto di gestione forestale sostenibile, invitava comunque alla “razionale gestione del patrimonio forestale nazionale, nel rispetto degli impegni assunti a livello internazionale e comunitario dall’Italia in materia di biodiversità e sviluppo sostenibile con particolare riferimento a quanto previsto dalle Risoluzioni delle Conferenze interministeriali sulla protezione delle foreste in Europa di Strasburgo, Helsinki e Lisbona” (art. 1, 1° comma).

⁶⁴ La posizione è di M. LIBERTINI, *Persona, ambiente e sviluppo: ripensare la teoria dei beni*, cit., p. 479, che si appropria al principio di sostenibilità con un atteggiamento critico, rilevando come, quando essa abbia come referente l’utilizzo di risorse non rinnovabili, si tratta di un principio “insincero”.

delle tradizioni che sono nate e si sono sviluppate intorno alle foreste rappresentano un limite allo sviluppo delle attività economiche, allo stesso tempo sono le medesime attività economiche che garantiscono la presenza dell'uomo sul territorio e che, di conseguenza, consentono di preservare il patrimonio forestale, per la sua valenza ambientale e socio-culturale, così da poterlo tramandare alle generazioni future. Ci si potrebbe anche soffermare su come dialogano tra loro le diverse dimensioni che compongono il principio di sostenibilità e su come l'Agenda 2030 abbia poi influito nella costruzione della gestione forestale sostenibile, tanto da dedicarle un obiettivo specifico e autonomo⁶⁵, ma ciò basti per evidenziare una continuità tra detto principio e l'art. 44 Costituzione, nella misura in cui entrambi si preoccupano di coniugare le regole di produzione con quelle di conservazione del patrimonio forestale, in funzione di valorizzarne la sua intrinseca multifunzionalità.

In termini operativi, in un contesto dove la competizione tra operatori si muove su scala globale, il mercato potrebbe allora offrire un contributo, riconoscendo a quelle produzioni che meglio riescono a coniugare queste esigenze una specifica qualità, tale da incontrare le preferenze di taluni consumatori e influenzare sempre di più le loro scelte, stimolando così la conversione verso forme di gestione forestale più sostenibili anche da parte di chi estrae legname da Paesi in via di sviluppo. L'obiettivo è incentivare e diffondere la qualità per trasformarla, in futuro, in standard globali di produzione, nel contesto di una visione più ampia che ambisce ad influenzare anche le produzioni extra europee. In attesa che il nuovo regolamento deforestazione entri in vigore e possa compiere un ulteriore passaggio verso questa direzione, l'art. 10 TUFF e il suo invito rivolto alle Regioni a promuovere «la certificazione volontaria della gestione forestale sostenibile» sollecita l'utilizzo di strumenti pensati per il mercato, quali le certificazioni forestali, in funzione di promuovere interessi di rango collettivo.

⁶⁵ Su tutti questi profili v. da ultimo N. FERRUCCI, *La trama giuridica della sostenibilità nel paradigma del bosco*, in *Dir. agroalim.*, 2022, p. 471, la quale indaga il difficile bilanciamento tra valori ecologici, ambientali, economici e culturali che esprime il patrimonio forestale.

Per orientarsi lungo questa direzione, è allo stesso tempo necessaria una nuova alleanza tra pubblico e privato, che sostenga le attività dei selvicoltori, proprio perché una produzione di qualità postula, fin dalla fase iniziale della filiera, costi di gestione più alti. Se, come anche afferma il TUFF che si allinea agli orientamenti già elaborati in sede internazionale, la proprietà forestale adempie anche a importanti funzioni di interesse comune, alle quali contribuiscono pure le attività economiche che si svolgono all'interno dei boschi, le istituzioni dovrebbero sostenere le imprese forestali, prima fra tutte quella selvicolturale.

Tutto ciò riporta al rilievo iniziale, richiedendo una visione a lungo termine, da declinare in strumenti di carattere programmatico e pianificatorio che, in omaggio al principio di sussidiarietà, si dovranno articolare su diversi livelli e con il coinvolgimento di tutti gli *stakeholders*, pubblici e privati.

Sotto questo profilo, sebbene la nuova PAC preveda sostegni per una silvicoltura sostenibile, va anche rilevato un certo ritardo nell'adozione delle misure previste dalla Strategia Forestale UE, e ciò non solo a causa dei conflitti e delle crisi che stanno colpendo l'Europa ma anche degli attriti che si sono registrati durante e dopo l'approvazione del documento⁶⁶. Sul versante interno, la Strategia Forestale Italiana è ancora tutto sommato recente ed è necessaria una maggiore consapevolezza da parte delle Regioni in ordine allo strumentario che il diritto nazionale ed europeo offre loro, al netto del ruolo che dovranno avere i selvicoltori nell'adozione dei loro programmi

⁶⁶ Ad esempio, con riferimento ai combustibili fossili, un articolo comparso sul *Financial Times* sottolinea come questo profilo sia stato oggetto di un contenzioso tra la Commissione ed i Paesi del nord Europa, in particolare Svezia e Finlandia, i quali, quando la prima bozza della strategia era circolata a giugno 2021, avevano subito denunciato, da un lato, i pochi spazi dedicati all'utilizzo del legno a scopi energetici e, dall'altro, l'eccessiva attenzione ambientalista in prevalenza focalizzata sull'utilizzo delle foreste per contenere le emissioni di CO₂: così R. MILNE, *Finland's forests fire up debate over EU's strategy for going green*, in *www.ft.com*, 1 settembre 2021. Come si apprende poi da un comunicato stampa di Federforeste, il 26 agosto 2021 Austria e Germania hanno sottoscritto una dichiarazione congiunta nella quale hanno fortemente criticato la nuova strategia forestale, allineandosi a posizioni espresse anche da Repubblica Ceca, Estonia, Francia, Ungheria, Lettonia, Polonia, Romania e Slovacchia, <https://www.federforeste.it/news/austria-e-germania-contro-il-testo-della-strategia-forestale-europea/>.

aziendali. Un dato però è chiaro. Tutto ciò va letto nell'ambito di quel disegno che già aveva ispirato il legislatore del 2001 quando ha modificato l'art. 2135 cod. civ., prefiggendosi, tra i vari obiettivi, anche quello di far uscire l'impresa agricola da una situazione di perdurante isolamento, e ciò anche in funzione delle esternalità positive che la sua attività restituisce al territorio. Se il traguardo sembra ormai definito, bisognerà vedere se l'attrezzatura fornita dal legislatore consenta all'impresa selvicolturale di percorrere questa strada con successo.

RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

GIULIA TORRE

LA DISCIPLINA DELLE CERTIFICAZIONI DI SOSTENIBILITÀ DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI E LA COMUNICAZIONE *BUSINESS TO CONSUMER**

ABSTRACT

Questo scritto intende analizzare la disciplina relativa alle certificazioni di sostenibilità anche con riferimento alla comunicazione che è indirizzata al consumatore di prodotti agroalimentari. Il tema è di stringente attualità, come comprovato non solo dal proliferare di certificazioni di sostenibilità nell'etichettatura di prodotti agroalimentari, bensì anche dall'evoluzione normativa che sta interessando la disciplina in esame. Gli interventi del legislatore europeo e nazionale consentono infatti di tratteggiare un quadro regolatorio, ancora in corso di definizione, in cui il ruolo svolto dalle certificazioni di sostenibilità nella comunicazione *business to consumer*, e nell'ambito del ricercato rafforzamento della responsabilità sociale del consumatore, assume peculiare rilevanza. L'analisi dei caratteri propri delle certificazioni di sostenibilità e dei requisiti della comunicazione così realizzata – con attenzione particolare allo schema relativo al Sistema di Qualità Nazionale Zootecnia – se da un lato consente di evidenziare le potenzialità dello strumento in esame, dall'altro induce altresì a interrogarsi, in chiave critica, quanto all'idoneità di siffatti schemi a soddisfare gli interessi di natura pubblicitaria che sono sottesi alla comunicazione della sostenibilità.

* Questo lavoro si inserisce nell'ambito delle attività di ricerca condotto nel contesto delle attività del Centro Nazionale Agritech, finanziato dall'Unione Europea – NextGenerationEU (PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR) – MISSIONE 4 COMPONENTE 2, INVESTIMENTO 1.4 – D.D. 1032 17/06/2022, CN00000022).

This paper intends to analyse the discipline of sustainability certifications with reference to the communication that is addressed, through these legal instruments, to the consumer of agro-food products. The subject is of pressing topicality, as demonstrated not only by the proliferation of sustainability certifications in the labelling of agro-food products, but also by the regulatory evolution that is affecting the discipline in question. In fact, the interventions of European and national legislators make it possible to outline a regulatory framework, still being defined, in which the role played by sustainability certifications in business-to-consumer communication, and in the context of the sought-after strengthening of consumer social responsibility, assumes particular relevance. The analysis of the characteristics of sustainability certifications and of the legitimacy requirements of the communication thus realised – with particular attention to the scheme relative to the National Quality System for Livestock – on the one hand allows us to highlight the potential of the instrument in question, on the other hand it also leads us to question, in a critical key, the suitability of such schemes to satisfy the public interests that are underlying the communication of sustainability.

PAROLE CHIAVE: Sostenibilità agroalimentare – Certificazioni – Comunicazione B2C – Etichettatura – SQNZ.

KEYWORDS: *Agri-food sustainability – Certification schemes – Communication B2C – Labelling – SQNZ.*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Sostenibilità alimentare e comunicazione *business to consumer*. – 3. Certificazioni di sostenibilità: inquadramento normativo. – 3.1. Certificazioni di sostenibilità e lealtà informativa. – 3.2. Certificazioni e certezza, tra pubblico e privato. – 4. L'evoluzione della disciplina in materia di informazione alimentare: *responsabilizzazione* o *empowerment* del consumatore? – 5. Il caso della certificazione relativa al “Sistema di Qualità Nazionale Zootecnia”. – 6. Rilievi conclusivi.

1. È noto come il canone della sostenibilità rappresenti ormai da tempo il criterio guida delle politiche europee, in grado di incidere su tutti i settori produttivi attraverso la necessaria «assunzione di un punto di vista operativo del tutto diverso da quello che ha ispirato negli scorsi decenni la globalizzazione dell'economia anche agricola»¹. Nel processo di rinnovamento che ne consegue, e che è ancora in corso di definizione, il settore agricolo si pone come «centro di elaborazione e di sperimentazione di regole nuove»² incaricate di avvicinare la società agli obiettivi delineati dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite³. D'altra parte, per il suo solido rap-

¹ Così A. JANNARELLI, *Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2020, p. 33. Il nuovo approccio alla base della sostenibilità e della lotta ai cambiamenti climatici, evidenzia l'A., non può che partire dal basso, ossia affrontare la questione prendendo il via dai singoli territori e nel rispetto delle loro specifiche vocazioni produttive, attraverso il rovesciamento della prospettiva dal globale al locale (p. 34). Sul tema, dello stesso A., v. anche ID., *Cibo e diritti. Per un'agricoltura sostenibile*, Torino, 2015.

² Così S. CARMIGNANI, *Sdgs e agricoltura. Una breve riflessione*, in S. CARMIGNANI e N. LUCIFERO (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione, ambiente*, Napoli, 2020, p. 211. L' A. evidenzia come l'attività agricola rappresenti il collante tra i 17 Goals, dipanandosi come filo rosso in grado di dare risposte agli obiettivi di produttività, diretti a ridurre povertà e fame, garantire la salute del consumatore e, tra l'altro, indirizzare verso un consumo responsabile. Si veda inoltre A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 548, laddove definisce la *sustainable agriculture* «cuore delle politiche agricole», destinata a «guidare nelle scelte normative volte a dare contenuto nuovo al diritto agrario proiettato nel futuro prossimo». Con la conseguenza, evidenziata dall'A., in ID., *Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, p. 36-37, che anche il rispetto della sostenibilità, e non solo della *food safety*, può essere invocato per giustificare limitazioni alla circolazione sovranazionale di prodotti agroalimentari. V. inoltre S. CARMIGNANI, *Agricoltura e pluridimensionalità dello sviluppo sostenibile*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2016, I, p. 1 ss., in particolare laddove definisce il settore primario «perno» del paradigma dello sviluppo sostenibile, evidenziando il ruolo che l'agricoltura può svolgere nella concretizzazione della pluridimensionalità della sostenibilità (p. 2); EAD., *Agricoltura e pluridimensionalità dello sviluppo sostenibile*, in I. CANFORA, L. COSTANTINO e A. JANNARELLI (a cura di), *Il Trattato di Lisbona e la nuova Pac. Atti del convegno di Bari 27-28 marzo 2014*, Bari, 2017, p. 317 ss.; E. CRISTIANI, *Quali regole per un'agricoltura “sostenibile”?*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 645; M. ALABRESE, *Politiche climatiche, politiche agricole e il bisogno di coordinamento*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, p. 618 ss.; S. MASINI, *«Transizione ecologica» dell'agricoltura*, in *Dir. agroalim.*, 2022, p. 45 ss.

³ L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile rappresenta un programma di azione per le persone, il pianeta, la prosperità e la pace, e prevede 17 obiettivi (*goal*) e 169 traguardi (*tar-*

porto con il territorio, l'agricoltura risulta essere intrinsecamente connessa all'ambiente, alle trasformazioni sociali segnatamente connesse ai consumi alimentari e all'evoluzione dei sistemi economici⁴.

Per meglio inquadrare il tema giova percorrere, anche in una logica di inquadramento sistematico, alcuni concetti chiave che si pongono alla base della presente riflessione. Invero, delineare i connotati della sostenibilità della filiera agroalimentare⁵, in assenza di una precisa definizione normativa⁶, la dottrina ha sovente fatto riferimento alla definizione di sviluppo sostenibile introdotta nel rapporto «*Our Common Future*» (noto come «Rapporto Brundtland⁷»), ossia allo «sviluppo che soddisfa i bisogni del

get), le cui finalità sono interconnesse tra loro, sul presupposto che lo sviluppo sostenibile sia un principio guida composito di portata universale e fondamentale per l'integrazione con le politiche settoriali, capace di garantire l'equità intergenerazionale nel rispetto dell'equilibrio e dell'integrità degli ecosistemi, contribuendo al contempo al benessere umano globale. Si rimanda a riguardo a N. LUCIFERO, *La sostenibilità nella filiera agroalimentare: il Quadro normativo tra criticità applicative e prospettive evolutive*, in *I Geogofili in occasione del vertice dei ministri dell'agricoltura del G20, Accademia dei Geogofili – Firenze*, vol. supplemento agli Atti dei Geogofili 2021, 2021, p. 60 ss. Sul tema si v. inoltre C. ALLEN, G. METTERNICHT, T. WIEDMANN, *Prioritising Sdg targets: assessing baselines, gaps and interlinkages*, in *Sustain. Sci.*, 14, 2, 2019, p. 421 ss.; UNGA (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY), *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable development*, A/RES/70/1, 2015.

⁴ Così G. GALLONI, *Le istituzioni giuridiche e la questione agraria*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, I, p. 1143 ss., ora anche in M. GOLDONI, E. SIRSI, G. STRAMBI, E. CRISTIANI, M. ALABRESE e S. MATTEOLI (a cura di), *Cento anni di vita della Rivista di Diritto Agrario. Una breve antologia per riflettere sul futuro, Allegato al fascicolo 4-2021 della Rivista di Diritto Agrario*, 2022, p. 208.

⁵ L'economia classica definisce la filiera come «l'insieme degli agenti economici, amministrativi e politici che, direttamente o indirettamente, delimitano il percorso che un prodotto agricolo deve seguire per arrivare dallo stadio iniziale di produzione a quello finale di utilizzazione, nonché il complesso delle interazioni delle attività di tutti gli agenti che determinano questo percorso». Sul concetto di filiera agro-alimentare, elemento ordinante e sistematico delle regole dell'agricoltura e dell'agroalimentare, v. F. ALBISINNI, *Sistema agroalimentare*, in *Digesto Discipline privatistiche*, Sez. civ., IV Agg., Torino, 2009, p. 478 ss.; ID., *Mercati alimentari e disciplina di filiera*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 1, 2014, p. 4 ss. Si veda inoltre a G. STRAMBI, *La filiera di produzione agro-alimentare: spunti di riflessione e prospettive di studio*, in *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*, vol. II, Milano, 2004, p. 28 ss.; M. GIUFFRIDA, *I contratti di filiera nel mercato agroalimentare*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 3, 2012, p. 1 ss.; E. CRISTIANI, *La sostenibilità ambientale delle filiere agro-alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, I, p. 64.

⁶ Numerose definizioni di sostenibilità o di sviluppo sostenibile sono contenute in dichiarazioni internazionali, convenzioni, pronunce di tribunali e scritti della dottrina. Come evidenziato in E. VAN DER ZEE, *Sustainability Labels in the Shadow of the Law, Studies in European Economic Law and Regulation*, Amburgo, 2022, vol. 22, p. 18, molte di queste definizioni enfatizzano che i bisogni delle generazioni presenti devono essere soddisfatti, senza compromettere l'abilità delle future generazioni di soddisfare i propri (principio conosciuto come «equità inter e intra generazionale»). Ulteriori definizioni specificano gli aspetti economici, sociali, ambientali e talora culturali come dimensioni importanti dello sviluppo sostenibile.

⁷ Il documento è stato elaborato nel 1987 dalla *World Commission for the Environment and Development*. A riguardo si veda, *ex multis*, G. RUFFOLO (a cura di), *Il futuro di noi tut-*

presente senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i propri»⁸. È stato tuttavia posta in evidenza l'indeterminatezza di

ti. Rapporto della Commissione mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo, Milano, 1988; T. DE LA COURT, *Beyond Brundtland. Green Development in the 1990s*, New York-London-New Jersey, 1990. Sul tema dello sviluppo sostenibile si rimanda, *ex multis*, a R.S. PATHAK, *The Human Rights System as a Conceptual Framework for Environmental Law*, in E. BROWN WEISS (ed.), *Environmental Change and International Law*, Tokyo, 1992, p. 205 ss.; L. CAMPIGLIO, L. PINESHI, D. SINISCALCO, T. TREVES (eds), *The Environment After Rio: International Law and Economics*, London, 1994; T. TREVES, *Il diritto dell'ambiente a Rio e dopo Rio*, in *Riv. giur. ambiente*, 1993, p. 577 ss.; M. POLITI, *Diritto dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Scritti in memoria di G. Barile*, Padova, 1995; V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, p. 212 ss.; R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in R. FERRARA (a cura di), *La tutela dell'ambiente*, Torino, 2006, p. 6 ss.; F. FRANCONI, *Sviluppo sostenibile e principi di diritto internazionale dell'ambiente*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007, p. 41 ss.; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile*, Napoli, 2010; C. VIDETTA, *Lo sviluppo sostenibile. Dai Trattati internazionali al diritto interno*, in R. FERRARA e M. A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I., *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, 2014, p. 221 ss.

⁸ Nell'ambito europeo il concetto di sviluppo sostenibile è stato individuato dal diritto primario quale specifico obiettivo dell'Unione europea ed è oggi previsto dall'art. 3, paragrafi 3 e 5, e dall'art. 21, par. 2, lett. d) del TUE. Inserito, inizialmente, tra gli obiettivi della Comunità europea con il Trattato di Maastricht (art. 2 TCE), e di quelli dell'Unione europea (art. 2 TUE), è stato ulteriormente valorizzato con le revisioni introdotte dal Trattato di Amsterdam e, in modo ancor più incisivo, con il Trattato di Lisbona attraverso l'art. 191 TFUE. Il concetto in esame è anche posto all'interno della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, al preambolo 13 e all'art. 37. A livello nazionale è stato accolto dall'ordinamento all'interno del Codice dell'ambiente (d.lgs 3 aprile 2006, n. 152, come modificato dal d.lgs n. 4/2008), che enuncia il principio all'art. 3 *quater* e tra le finalità di cui all'art. 4, co. 4, lett. a), ma non nel testo costituzionale che, a seguito della legge n. 1 dell'11 febbraio 2022, vede comunque inclusa tra i doveri della Repubblica, all'art. 9, la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle generazioni future. Si veda in dottrina S. MANSERVISI, *Il principio dello sviluppo sostenibile: da Rio+20 al diritto dell'Unione europea e il suo fondamentale ruolo nel diritto agrario*, in G. SGARBANTI, P. BORGHI e A. GERMANO (a cura di), *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, Convegno organizzato in onore del prof. Ettore Casadei, Bologna-Rovigo, 25-26 ottobre 2012, Milano, 2014, p. 175 ss. Sulla riforma costituzionale si veda S. CARMIGNANI, *Attività agricola e proposte di modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Ruolo e dimensioni del paesaggio nel territorio rurale della Toscana*, Napoli, 2022, p. 27 ss.; G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2021. L'A. evidenzia come riferimenti allo sviluppo sostenibile fossero inclusi in una parte dei disegni di legge ma non abbiano prevalso nel dibattito parlamentare. Si veda inoltre R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?* In *Federalismi.it*, n. 123, 2022, p. 187 ss.; L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espressamente in Costituzione"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2022, p. 20 ss.; E. BROGNA, *«L'essere e tempo» della tutela ambientale: l'interesse per le future generazioni nel novellato articolo 9 della Costituzione*, in *Dir. e giur. agr. alim. amb.*, 2023, 4, p. 1 ss. Quanto alla riconduzione dello sviluppo sostenibile al rango di principio, avendo assunto una natura precettiva in funzione delle fonti che lo hanno riconosciuto, si veda N. LUCIFERO, *Il contratto di cessione dei prodotti agricoli e alimentari nella disciplina del mercato e della concorrenza*, Milano, 2023, p. 38. Sullo status giuridico

tale concetto e la sussistenza, al suo interno, di tensioni antinomiche, che risultano dall'esigenza di indirizzare l'evoluzione della società verso un maggiore benessere postulando però, al contempo, l'esistenza di un limite di sostenibilità allo sviluppo⁹. Non sorprende quindi che il principio, data la sua intrinseca ambiguità¹⁰, sia oggetto di orientamenti differenti, che diversamente interpretano il rapporto tra tutela ambientale e sviluppo economico¹¹, rendendo quello oggetto di analisi un «*contested concept*»¹².

Lo sviluppo sostenibile che è al centro dell'Agenda 2030 – e, di con-

del principio della sostenibilità si veda inoltre K. BOSSELMANN, *The Principle of Sustainability. Transforming Law and Governance*, Ashgate, 2008, p. 52 ss. L'A. osserva come il principio di sostenibilità abbia carattere normativo; la sostenibilità ha infatti acquisito uno *status* giuridico, rappresentando il più importante dei principi ambientali, sullo stesso piano dei principi di uguaglianza, libertà e giustizia. A riguardo si veda S. MANSERVISI, *Il ruolo emergente del diritto agroalimentare tra economia circolare e Sdgs di Agenda 2030*, in S. CARMIGNANI e N. LUCIFERO (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza*, cit., p. 849.

⁹ v. N. LUCIFERO, *La sostenibilità nel sistema della filiera agroalimentare: questioni giuridiche e problemi interpretativi legati alla sua conformazione ai paradigmi dello sviluppo sostenibile*, in S. MASINI e V. RUBINO (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, Bari, 2021, p. 115 ss. Sui limiti dello sviluppo si ricorda il ben noto Rapporto del Club di Roma del 1972, contenuto in D.H. Meadows, D.L. Meadows, J. Randers, W.W. Behrens III, *The Limits of Growth*, New York, 1972, nel quale sono espresse le tesi dei coniugi Donella e Dennis Meadows secondo i quali l'economia mondiale sarebbe andata incontro ad una serie di catastrofi entro il 2100 a causa dell'esaurimento delle materie prime.

¹⁰ v. M. GOLDONI, *Sostenibilità, agricoltura, riforma della PAC post 2020*, cit., p. XI ss.

¹¹ Sul tema si rimanda a N. LUCIFERO, *La sostenibilità nel sistema della filiera agroalimentare: questioni giuridiche e problemi interpretativi legati alla sua conformazione ai paradigmi dello sviluppo sostenibile*, in S. MASINI e V. RUBINO (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, Bari, 2021, p. 116 ss. Sul conflitto tra l'obiettivo della sostenibilità degli ecosistemi trattenuto dall'Unione europea nell'ambito della Strategia europea sulla biodiversità per il 2030, COM(2021) 280 e sviluppo sostenibile, si veda E. CHITI, *Verso una sostenibilità plurale? La forza trasformatrice del Green Deal e la direzione del cambiamento giuridico*, in *Riv. quad. di dir. amb.*, 2021, 3, p. 130 ss. L'A. rileva, tra l'altro, come la nozione di sostenibilità non si esaurisca nel concetto di sviluppo sostenibile ma costituisca un concetto più ampio, che può assumere vesti e finalità diverse da quelle dello sviluppo sostenibile così come definito nel diritto dell'Unione europea, con una molteplicità di formulazioni in grado di coesistere e operare in modo complementare, mantenendo tuttavia un collegamento funzionale. Del medesimo A. si veda inoltre ID, *Oltre la disciplina dei mercati: la sostenibilità degli ecosistemi e la sua rilevanza nel Green Deal europeo*, in *Riv. reg. mercati*, 2022, 2, p. 468 ss.

¹² Sulla inevitabile ambiguità del concetto di sviluppo sostenibile si veda S. CONNELLY, *Mapping Sustainable Development as a Contested Concept*, in *The International Journal of Justice and Sustainability*, 2017, vol. 12, issue 3, p. 259 ss.; P. C. ROȘCA, *Exploring the obstacles and the limits of sustainable development. A theoretical approach*, in *Oradea Journal of Business and Economics*, vol. II, issue 1, 2017, p. 91 ss.; K. GROSSMAN, J. JT CONNELLY, M. DERENIOWSKA et al., *From sustainable development to social-ecological justice: Addressing taboos and naturalizations in order to shift perspective*, in *EPE: Nature and Space*, 2021, p. 1 ss. Si veda inoltre E. CHITI, *Verso una sostenibilità plurale? La forza trasformatrice del Green Deal e la direzione del cambiamento giuridico*, cit., p. 144, n. 36.

sequenza, dell'*European Green Deal*¹³ – è caratterizzato dal coesistere al suo interno di almeno tre dimensioni indivisibili¹⁴, ossia la componente ambientale, economica e sociale¹⁵, integrate in modo indissolubile negli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals* o SDGs). Nell'Unione europea, sebbene la centralità del tema già sia emersa in una molteplicità di documenti e atti normativi¹⁶, è con il *Green Deal* del dicem-

¹³ Cfr. Comunicazione della COMMISSIONE EUROPEA, *Il Green Deal europeo, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio*, Bruxelles, 11 dicembre 2019, COM(2019)640 def. Tale comunicazione costituisce il nucleo principale su cui si fonda il programma di azione per l'attuazione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile individuati dall'Agenda 2030.

¹⁴ A riguardo si veda S. CARMIGNANI, *Agricoltura e pluridimensionalità dello sviluppo sostenibile*, cit., p. 1. La multidimensionalità dello sviluppo sostenibile trovava già affermazione nella conferenza di Rio de Janeiro del 1992, nell'ambito della definizione e sottoscrizione dell'Agenda 21, era ribadita nella Dichiarazione di Johannesburg nel 2002 fino alla Conferenza di Rio+20, e trovava dettagliato sviluppo in due rapporti adottati dalle Nazioni Unite: *High-level panel of Eminent Persons on the Post 2015 Development Agenda* (HLP) e *An Action Agenda for Sustainable Development* (SDSN). Sulla consacrazione della multidimensionalità del concetto di sviluppo sostenibile dall'Agenda 2030 si veda S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione B2C nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, in L. SCAFFARDI e V. Z. ZENCOVICH (a cura di), *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, vol. II., Roma, 2020, p. 649 ss.; EAD., *Sostenibilità e comunicazione business to consumer nel mercato alimentare: l'affermarsi della responsabilità sociale del consumatore di prodotti alimentari*, in M. D'ADDEZIO e S. BOLOGNINI (a cura di), *F-LAW Forestry Law and Food Law. Approfondimenti su soggetti e strumenti giuridici all'insegna dei canoni di sostenibilità*, Torino, 2021, p. 213 ss. Sulle molteplici declinazioni della sostenibilità si veda altresì M. MANGARELLA, *Il principio dello sviluppo sostenibile: tra politiche mondiali, diritto internazionale e Costituzioni nazionali*, in *giuristiambientali.it*.

¹⁵ Come messo in rilievo dalla FAO nel rapporto *Food and agriculture. Key to achieving the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 2016, p. 4, i 17 SDGs dell'Agenda integrano le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile con obiettivi strettamente interdipendenti ed interagenti, collegati fra loro; i SDGs sono indivisibili nel senso che nessuno degli obiettivi è separato dagli altri e tutti richiedono approcci globali e partecipativi e sono altresì universali. In questo senso si è espressa anche la Commissione europea nel *Documento di riflessione Verso un'Europa sostenibile entro il 2030 del 30 gennaio 2019*, COM(2019)final. A riguardo si rimanda a S. MANSERVISI, *Il ruolo emergente del diritto agroalimentare tra economia circolare e Sdgs di Agenda 2030*, cit., p. 848. Sui profili di sostenibilità sociale v. G. MACCIONI, *L'agricoltura sociale: profili di tutela tra sostenibilità, inclusione, esigenze di rinnovamento*, in *Dir. agroalim.*, 2020, p. 595 ss.; L. PAOLONI, *La filiera agroalimentare «etica» e la tutela del lavoro*, in *Dir. agroalim.*, 2020, p. 635 ss., l'A. evidenzia come «[l]a sostenibilità, quindi, non deve (più) essere considerata un costo per le aziende ma, secondo gli orientamenti più recenti, un valore aggiunto del prodotto; essa, peraltro, non deve riguardare soltanto i fattori ambientale ed economico ma deve includere quelli sociale e lavorativo» (p. 655); I. CANFORA, V. LECCESE, *La sostenibilità sociale nella nuova Pac*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 110 ss. Sui profili economici, v. L. RUSSO, *La sostenibilità economica delle imprese agricole tra dinamiche del mercato e rapporti contrattuali di filiera*, in S. MASINI e V. RUBINO (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, cit., 91 ss.

¹⁶ Si richiama, tra questi, la Comunicazione della Commissione Europa 2020: *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010)2020 final. La pluralità di dimensioni della sostenibilità era già evidenziata nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comi-

bre 2019 che è stato formalizzato un innovativo approccio sistemico alla trasformazione dell'economia dell'Unione¹⁷ attraverso la predisposizione di una tabella di marcia di politiche e misure volte a garantire un futuro più sostenibile, con iniziative riguardanti il clima, l'ambiente, l'energia, i trasporti, l'industria, la finanza, l'agricoltura e l'alimentazione. Alimentazione e agricoltura, in particolare, sono ritenute centrali nella realizzazione degli SDGs, sul presupposto che «[f]ood – the way it is grown, produced, traded, transported, processed, stored and marketed – is the fundamental connection between people and the planet, and the path to inclusive and economic growth»¹⁸. L'Unione intende quindi far sì che gli alimenti europei, oltre a essere noti in tutto il mondo per la loro sicurezza, le loro caratteristiche nutrizionali e l'alta qualità, diventino anche il riferimento mondiale per la sostenibilità¹⁹. Ai tradizionali paradigmi della filiera alimentare, che hanno costituito la cornice di riferimento entro la quale si sono evoluti il diritto agrario e il diritto alimentare, rappresentati dalla sicurezza alimentare quale *food safety* e *food security*, si aggiunge quindi un ulteriore parametro-guida: la sostenibilità, espressione della necessità di ripensare l'intera filiera per dare attuazione a una *food policy* che sia in grado di raggiungere gli obiettivi individuati dall'Agenda 2030, realizzando un «sistema alimentare sostenibile», ossia «che mette in relazione le raccomandazioni nutrizionali e le scelte alimentari finali dei consumatori alla conformazione delle attività produttive sostenibili e rispondenti agli obiettivi dell'economia circolare»²⁰.

tato delle regioni, *La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*, COM(2010)672/5; nella Comunicazione della Commissione europea *Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe. L'azione europea a favore della sostenibilità*, del 22 novembre 2016, COM(2016)739; nella Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 29 novembre 2017, *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*, COM(2017)713; nella Risoluzione del Parlamento europeo del 30 maggio 2018 su *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura* [2018/2037(INI)]; nella Comunicazione *Piano d'azione per finanziare la crescita sostenibile*, dell'8 marzo 2018, COM(2018)97 final; nel *Documento di riflessione Verso un'Europa sostenibile entro il 2030*, del 30 gennaio 2019, COM(2019)22 final. In dottrina v. S. BOLOGNINI, *La comunicazione della Commissione europea "Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura"*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 110 ss.

¹⁷ v. A. JANNARELLI, *Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive*, cit., p. 39.

¹⁸ Così FAO, *Food and Agriculture Key to achieving the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 2016, e FAO, *Transforming food and agriculture to achieve the Sdgs*, Roma, 2018, p. 10. Sul tema in dottrina si rimanda a S. MANSERVISI, *Il ruolo emergente del diritto agroalimentare tra economia circolare e Sdgs di Agenda 2030*, cit., p. 849 ss.

¹⁹ Cfr. Comunicazione della COMMISSIONE EUROPEA, *Il Green Deal europeo, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio*, cit., p. 13.

²⁰ Così I. CANFORA, *Le pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE*, in *Dir. agroalim.*, 2023, p. 48, con rimando

Da tali istanze non è immune la comunicazione *business to consumer*, in quanto fondamentale tramite tra produttori, ossia i soggetti che conoscono l'impatto ambientale, economico e sociale derivanti dalla filiera (o almeno di quella parte della filiera in cui si trovano ad operare), e il consumatore che, invece, per poter scegliere prodotti sostenibili, necessita di *loghi, segni, simboli, parole*; in altri termini, *informazioni*, o forse, in alcuni casi e più semplicemente, *rassicurazioni*. In questo contesto, particolare rilievo assumono le certificazioni di sostenibilità, per la loro capacità di assolvere, almeno in potenza, una funzione determinante nell'ambito delle relazioni della *supply chain* e, auspicabilmente²¹, contribuire alla creazione di un sistema maggiormente orientato alla sostenibilità²², favorendo la transizione delineata dall'*European Green Deal*²³ e dalla Strategia «*Farm to fork*»²⁴.

Il tema solleva una molteplicità di questioni che saranno esaminate, nel presente elaborato, dal punto di vista della comunicazione rivolta al consumatore, e che per l'appunto interessano anche il mercato, europeo e internazionale, andando a incidere sugli incentivi che sono riservati ai produttori per le produzioni di qualità dalla PAC 2023-2027²⁵, nel più ampio

a S. MASINI e V. RUBINO (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, Bari, 2021.

²¹ Sulle condivisibili perplessità quanto alla capacità dell'etichettatura attinente alla sostenibilità ambientale (e per estensione anche delle certificazioni di sostenibilità) di contribuire al raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile, v. S. BOLOGNINI, *Sostenibilità e comunicazione business to consumer nel mercato alimentare: l'affermarsi della responsabilità sociale del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 223 ss. Si veda inoltre R. E. HORNE, *Limits to labels: The role of eco-labels in the assessment of product sustainability and routes to sustainable consumption*, in *International Journal of Consumer Studies*, 2009, 33, p. 175 ss.

²² La necessità di fornire ai consumatori gli elementi necessari a metterli in condizione di effettuare delle scelte di consumo consapevoli anche sotto il profilo ambientale già spiccava tra gli obiettivi individuati nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul piano d'azione «*Produzione e consumo sostenibili*» e «*Politica industriale sostenibile*», 16 luglio 2008, COM(2008)397 fin. A riguardo si veda S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Torino, 2012, p. 171 ss.

²³ Cfr. Comunicazione della COMMISSIONE EUROPEA, *Il Green Deal europeo, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio*, cit.

²⁴ Cfr. Comunicazione della COMMISSIONE EUROPEA, *Strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, Bruxelles, 20 maggio 2020, COM (2020)381 fin.

²⁵ Sulla connessione tra intervento pubblico in economia ed esigenze di lungo periodo legate alla sostenibilità, in relazione alla PAC, si veda, *ex multis*, A. JANNARELLI, *Agricoltura sostenibile e nuova Pac: Problemi e prospettive*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, p. 24 ss; ID., *Mercato e concorrenza nella nuova PAC: un cantiere aperto su un futuro incerto*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, I, p. 453 ss.; M. GOLDONI, *Sostenibilità, agricoltura, riforma della PAC post 2020*, in S. MASINI e V. RUBINO (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, Bari, 2021, p. XI ss. Si veda altresì P. LATTANZI, *Il "New Green Deal", la PAC 2021-27 e la sostenibilità nelle*

contesto del mercato interno nonché degli scambi globali. Le certificazioni sono in particolare collocate nell'ambito dello strumentario proprio della c.d. «comunicazione della sostenibilità»²⁶, che trova il proprio fulcro nel diritto all'informazione²⁷ e, di conseguenza, nella necessaria liceità e non

produzioni alimentari, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO e L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2021, p. 705.

²⁶ Con riferimento alla «comunicazione della sostenibilità», v. S. BOLOGNINI, *Sostenibilità e comunicazione business to consumer nel mercato alimentare: l'affermarsi della responsabilità sociale del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 231.

²⁷ Tra i profili della libertà di informazione vi sono il diritto di informare, il diritto ad informarsi e il diritto ad essere informati. A partire dagli anni '70 si consolida la tendenza a riconoscere pari dignità alla dimensione attiva e a quella passiva della libertà di informazione. Con la sentenza Corte Cost., 15 giugno 1972, n. 105 (GU 21 giugno 1972, n. 158) è affermata l'esistenza, accanto ad un lato attivo della libertà di manifestazione del pensiero inteso come «libertà di dare e divulgare notizie, opinioni, commenti», anche un vero e proprio «diritto all'informazione» come risvolto passivo della libertà di manifestazione del pensiero, in quanto «esiste un interesse generale all'informazione, indirettamente protetto dall'art. 21 della Costituzione». Sul diritto all'informazione quale «pilastro essenziale del mercato unico europeo e del diritto dei contratti» si veda N. LUCIFERO, voce «*Etichettatura degli alimenti*», in *Digesto civ.*, Agg., IV, Torino, 2009, p. 210 ss. A riguardo si veda altresì R. RAZZANTE, *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, 9ª ed., Milano, 2022, p. 31 ss. Sulla libertà di informazione si rimanda, inoltre, a A. M. SANDULLI, *La libertà d'informazione*, in AA.VV., *Problemi giuridici dell'informazione*, Roma, 1977, p. 2; P. PERLINGIERI, *L'informazione come bene giuridico*, in *Rass. dir. civ.*, 1990, I, p. 344 ss., per il quale «se conoscere è presupposto per qualsiasi scelta, la maggiore massa di informazioni a disposizione diventa una condizione di vantaggio, una utilità, un bene, a volte presupposto essenziale per la stessa attuazione dei valori primari dell'ordinamento» (p. 345). In relazione al settore alimentare il tema è oggetto di un'ampia trattazione in dottrina. Si veda, *ex multis*, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (a cura di), *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino, 2005; L. COSTATO, *Le etichette alimentari nel nuovo reg. 1169/2011*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 658 ss.; A. JANNARELLI, *La fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori nel nuovo reg. n. 1169/2011 tra l'onnicomprendività dell'approccio e l'articolazione delle tecniche performative*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 38 ss.; A. GERMANÒ, *Le indicazioni in etichetta (e la loro natura) e i segni degli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 207 ss. Si rimanda inoltre a S. MASINI, *Diritto all'informazione ed evoluzione in senso personalista del consumatore (osservazioni a margine del nuovo regolamento sull'etichettatura degli alimenti)*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 576 ss.; S. BOLOGNINI, *Linee guida della nuova normativa europea relativa alla "fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori"*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2012, p. 613 ss.; S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit.; M. GIROLAMI, *Etichettatura, informazioni e rimedi privatistici nella vendita di prodotti alimentari ai consumatori*, in *Nuovi leggi civ. comm.*, 2014, p. 143 ss.; N. LUCIFERO, *La responsabilità per le informazioni al consumatore di alimenti tra regole di validità, regole di comportamento e doveri informativi*, in *Contratto e impresa*, vol. II, 2017, p. 474 ss., ove l'A. evidenzia come il diritto all'informazione assuma, in questo ambito, una dimensione e una rilevanza particolarmente significativa in quanto gli obblighi informativi costituiscono una componente strutturale della sicurezza alimentare; S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, Torino, 2018; A. GERMANÒ, M. P. RAGIONIERI, E. ROOK BASILE, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, 2ª ediz., Torino, 2019, p. 72 ss.; M. TAMPONI, *Il diritto del consumatore all'informazione*, in S. CARMIGNANI e N. LUCIFERO (a cura di), *Le regole del*

ingannevolezza delle attestazioni che sono realizzate tramite siffatti schemi oltreché nell'affidabilità del messaggio comunicato. Si entrerà quindi nel merito dell'evoluzione della concezione sottesa alla fornitura di informazioni ai consumatori di prodotti alimentari analizzando come, a livello europeo, tramite le recenti proposte di direttiva in materia, sia in corso di affermazione la volontà di rafforzare ulteriormente la responsabilità sociale del consumatore. L'analisi degli schemi introdotti a livello nazionale per comunicare la sostenibilità delle produzioni alimentari, e in particolare del caso rappresentato dalla certificazione relativa al «Sistema di Qualità Nazionale Zootecnica», consentirà altresì di evidenziare i punti di forza e le criticità degli schemi di certificazione che presuppongono un coinvolgimento dell'autorità pubblica.

2. Nell'ambito della comunicazione rivolta al consumatore, e in particolare di quella attinente ai prodotti alimentari, l'esigenza di tutelare e premiare la sostenibilità ha comportato l'emersione di nuovi segni e la riletture e rimodellazione di quelli già esistenti²⁸. Difatti, tra le caratteristiche che il consumatore non può percepire nell'immediatezza alla vista di un prodotto alimentare, e che risulta di primario e crescente interesse, vi è quella della sostenibilità dell'alimento e della relativa filiera di produzio-

mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza, cit., p. 45 ss.; S. CARMIGNANI, *Il ruolo del consumatore e le azioni di tutela*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 261. Si veda inoltre C. LOSAVIO, *Il consumatore di alimenti nell'Unione europea e il suo diritto all'informazione*, Milano, 2007. Quanto alle regole informative e alla tutela della salute del consumatore v. I. CANFORA, *Informazioni e tutela della salute e conformazione del contenuto negoziale tra diritto europeo e diritti nazionali*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, I, p. 119; EAD., *Brevi riflessioni sulla tutela dei consumatori di prodotti agroalimentari nel diritto europeo, tra sicurezza degli alimenti e diritto all'informazione*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. II, Napoli, 2014, p. 127 ss. Sul diritto all'informazione in materia dei controlli si veda S. CARMIGNANI, *Sicurezza alimentare e controlli: il sistema informativo nel Regolamento 625/2017*, in *Studi senesi*, 2017; EAD., *Controlli e informazione al pubblico*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 1, 2018, p. 42 ss. L'A. evidenzia in particolare come il diritto all'informazione costituisca strumento di sorveglianza della collettività sulle autorità preposte ai controlli, collocandosi a fondamento del sistema di governo dell'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari. Sul diritto all'educazione, e sulle azioni per garantirla quale «una delle *policies* più congeniali al raggiungimento degli obiettivi di tutela», si veda invece E. SIRSI, *Il diritto all'educazione del consumatore di alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 496 ss. L'A. evidenzia tra l'altro come l'educazione appaia strutturalmente preordinata, in quanto destinata ad incidere sulla capacità critica e di discernimento più che sul mero possesso di informazioni, alla crescita della coscienza individuale e alla consapevolezza delle responsabilità collettive, e quindi al pieno sviluppo della persona umana (p. 522).

²⁸ v. A. DI LAURO, *Segni e territorio: quale co-design per quali modelli giuridici?*, in *Diritto agroalimentare*, 2020, p. 51 ss.

ne. A fronte dell'obiettivo – affermato dal *target* 12.8 dell'Agenda 2030 – di «[a]ccertarsi che tutte le persone, in ogni parte del mondo, abbiano le informazioni rilevanti e la giusta consapevolezza dello sviluppo sostenibile e di uno stile di vita in armonia con la natura» vi è la necessità di consentire al consumatore di intercettare – attraverso appositi simboli e diciture²⁹ – gli alimenti che, tra quelli presenti sul mercato, possono definirsi sostenibili in considerazione delle loro caratteristiche intrinseche oltreché del loro processo di produzione³⁰. La comunicazione relativa alla sostenibilità, oltre a svolgere una funzione meramente informativa, sottende un'ulteriore finalità: quella di guidare il consumatore indirizzandolo a preferire i prodotti sulla base dell'impatto economico, sociale, ambientale della loro produzione, e suggerendo l'esistenza di fattori ulteriori, rispetto a quelli che incidono sulla sua sfera soggettiva, da tenere in considerazione al momento della scelta di acquisto. La funzione c.d. "educativa", come puntualmente osservato dalla dottrina³¹, della comunicazione *business to consumer* presuppone la volontà di responsabilizzare il consumatore, ossia di informarlo adeguatamente in relazione ai prodotti che acquista, anche in relazione ad aspetti che presentano una rilevante complessità, sul presupposto che all'acquisita conoscenza possa seguire una scelta maggiormente consapevole, derivante da una più completa cognizione in relazione all'alimento da acquistare e alla sua filiera³². In quest'ottica, dalla conoscenza derivante dall'acquisizio-

²⁹ In merito all'etichettatura quale strumento per sopperire all'incapacità dell'alimento di trasmettere, con la sua sola fisicità, tutte le informazioni necessarie all'effettuazione di una scelta di acquisto consapevole si veda S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 47 ss.

³⁰ La crescente attenzione riservata dai consumatori nei confronti della sostenibilità delle produzioni agroalimentari era stata peraltro già evidenziata dalla Commissione europea nell'ambito del *Libro verde sui prodotti agricoli di qualità*, [COM(2008)641 fin], 14 ottobre 2008, p. 4.

³¹ Sulla funzione educativa dell'etichettatura di sostenibilità si veda S. BOLOGNINI, *Le nuove etichettature "ambientali"*, in M. GOLDONI e E. SIRSI (a cura di), *Il ruolo del diritto nella valorizzazione e nella promozione dei prodotti agro-alimentari*, Atti del Convegno di Pisa, 1-2 luglio 2011, Milano, 2011, p. 304 ss.; EAD., *La disciplina della comunicazione B2C nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, cit., p. 660 ss.; EAD., *Sostenibilità e comunicazione business to consumer nel mercato alimentare: l'affermarsi della responsabilità sociale del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 231 ss. Si veda inoltre V. G. DE LUCA, *Etichettatura d'origine e vendite a distanza b2c di prodotti alimentari fra esigenze di tutela dei consumatori e promozione della libera circolazione delle merci*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 573.

³² Sul concetto di «scelta consapevole» si veda A. DI LAURO, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi. La costruzione di una "responsabilità del consumatore"*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 2, 2012, p. 5 ss. L'A. evidenzia come sia possibile nutrire alcune perplessità in merito a che cosa debba intendersi con tale concetto, anche alla luce delle diverse versioni linguistiche; il termine consapevolezza evoca infatti qualcosa di di-

ne del dato informativo potrebbe auspicabilmente seguire un cambiamento dei modelli di acquisto, e di conseguenza di produzione, a favore di quelli maggiormente sostenibili³³. Risulta tuttavia particolarmente controversa l'assunzione per la quale il consumatore medio sia un soggetto normalmente informato, ragionevolmente attento ed avveduto³⁴, che compie le proprie scelte di acquisto ragionevolmente una volta acquisite le informazioni attraverso l'etichettatura³⁵. Difatti, le neuroscienze portano a riconsiderare gli

verso e ulteriore rispetto alla conoscenza, implicando un passaggio ulteriore consistente nella interiorizzazione del dato conoscitivo e nella sua condivisione, fondato sul possesso degli strumenti e competenze che consentono di valutare differenti informazioni, confrontarle e andare oltre le apparenze.

³³ Sul tema si rimanda a S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione B2C nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, cit., p. 658 ss. L'A. evidenzia come il concetto – sotteso alle etichettature ambientali ed energetiche e alle certificazioni di prodotto affermatesi nel settore forestale – per il quale la scelta da parte dei consumatori di beni più sostenibili possa comportare una sollecitazione a rivedere i modelli di produzione si fonda sull'idea che il consumatore possa svolgere quella che è definita una «funzione propulsiva».

³⁴ Sulla categoria del consumatore medio si rimanda, *ex multis*, a L. ROSSI CARLEO, *Le codificazioni di settore fra limiti e opportunità: il codice del consumo*, in *Politiche e reti per lo sviluppo*, 2006, p. 17 ss.; C. PONCIBÒ, *Il consumatore medio*, in *Contr. impr. Europa*, 2007, p. 735 ss.; S. PAGLIANTINI, *La tutela del consumatore nell'interpretazione delle Corti*, Torino, 2012; H. W. MICKLITZ, *Il consumatore: mercatizzato, frammentato, costituzionalizzato*, in G. ALPA (a cura di), *In nuovi confini del diritto privato europeo*, Milano, 2016; S. MINERVINI, *Il diritto del consumatore all'equità contrattuale*, in *Riv. dir. priv.*, 2017, p. 7 ss.; C. BAILLOUX, *The Average Consumer in European Consumer Law*, in *Exeter Law Review*, 44, 2017, p. 175 ss.; G. ALPA, *La tutela del consumatore*, in L. DI DONNA (a cura di), *Diritto privato dell'economia*, Torino, 2019, p. 335 ss.; H. SCHEBESTA, K. P. PURNHAGEN, *An Average Consumer Concept of Bits and Pieces – Empirical Evidence on the Court of Justice of the European Union's Concept of the Average Consumer in The UCPD*, in *Wageningen Working Papers in Law and Governance*, 2019, 2, p. 1 ss. Quanto al consumatore di prodotti alimentari, v. I. CANFORA, *Informazioni sugli alimenti e pratiche ingannevoli. Quando l'elenco degli ingredienti non è sufficiente a tutelare il "consumatore medio"*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, I, p. 196 ss.; V. RUBINO, *L'evoluzione della nozione di consumatore nel processo di integrazione europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2017, p. 343 ss.; G. SPOTO, *Tutela del consumatore, etichette a semaforo e informazioni "negative"*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 2, 2018, p. 31 ss.; L. SALVI, *La nozione di consumatore e il consumatore di prodotti alimentari*, in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI *et al.* (a cura di), *Compendio di diritto alimentare*, 9ª ediz., Milano, p. 76 ss.; S. CARMIGNANI, *Sulla persistente validità del consumatore medio*, in *Dir. agroalim.*, 2020, p. 693 ss.; G. SPOTO, *Cibo, persona e diritti*, Torino, 2020, p. 68 ss.

³⁵ v. J. TRZEASKOWKI, *Behavioural Economics, Neuroscience and the Unfair Commercial Practices Directive*, in *Journal of Consumer Policy*, 2010, 3, p. 377 ss. L'A. evidenzia come il concetto di consumatore medio di cui alla direttiva 2005/29/CE, come interpretato dalla Corte di giustizia, sia problematico in quanto «far more "rational" than the real "average consumer"» (p. 391). V. inoltre R. INCARDONA, C. PONCIBÒ, *The average consumer, the unfair commercial practices directive, and the cognitive revolution*, in *Journal of Consumer Policy*, 2007, 30, p. 30; A. DI LAURO, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi alfabetismi. La costruzione di una "responsabilità del consumatore"*, cit., p. 24-25; EAD., *Anatomy of food decisions: law face to neuroscience*, in AIDA-IFLA (a cura di), *Innovation in agri-food*

spazi di libertà degli individui al momento della determinazione della scelta di acquisto, mostrando come la razionalità del consumatore possa risultare di fatto limitata. Gli studi non risultano sempre concordi sulla idoneità dell'etichettatura di sostenibilità a incidere sulle scelte dei consumatori: pur emergendo una sua capacità variabile di influenzare gli acquisti, risultati migliori sembrano derivare dai sistemi di etichettatura che si presentino come di facile e immediata interpretazione, come quelli realizzati attraverso l'utilizzo di sistemi a semaforo³⁶. È stato altresì osservato come la capacità di scelta presupponga, comunque, che il consumatore abbia la possibilità di accedere, anche dal punto di vista economico, ai prodotti maggiormente sostenibili³⁷; ancor più, lo svolgimento della funzione di guida, da parte dell'etichettatura, è ostacolata dalla crescente difficoltà, per i consumatori, di adottare decisioni che possano definirsi effettivamente consapevoli, a fronte della complessità della produzione alimentare, della sua globalità, della molteplicità di valori e interessi in gioco e dell'evoluzione tecnologica che interessa i fenomeni produttivi. Vi è inoltre il rischio che una comunicazione eccessivamente dettagliata comporti un senso di confusione nel consumatore, o di paralisi, con effetti controproducenti in termini di preci-

law between technology and comparison, Milano, 2019, p. 193 ss.; A. SZYMECKA-WESOŁOWSKA, *Towards a New Model of the Average Consumer in Food Law: Insights from Behavioral and Cognitive Sciences*, in *EFFL Review, Special Issue*, 2, 2023, vol. 18, n. 2, p. 124 ss.

³⁶ Quanto all'efficacia dell'etichettatura di sostenibilità nell'influencare le scelte alimentari, v. P. VLAEMINCK *et al.*, *Food labelling and eco-friendly consumption: experimental evidence from a Belgian supermarket*, in *Ecol. Econ.*, 2014, 108, p. 180 ss., il quale evidenzia come, nel mercato alimentare sperimentale, l'uso di un'etichetta di facile interpretazione ma completa di informazioni ambientali aumenti l'ecocompatibilità complessiva dei consumi alimentari dei soggetti di circa il 5,3% rispetto all'etichetta predefinita utilizzata nei mercati attuali; in senso opposto, K.G. GRUNERT *et al.*, *Sustainability labels on food products: consumer motivation, understanding and use*, in *Food. Pol.*, 2014, 44, p. 177 ss., laddove sostiene che le etichette di sostenibilità non svolgano un ruolo importante nelle scelte alimentari dei consumatori. Concludono a favore della maggiore efficacia di sistemi di etichettatura a semaforo, oltre a P. VLAEMINCK *et al.*, *op.*, cit., anche J. THØGENSEN, K.S. NIELSEN, *A better carbon footprint label*, in *J. Clean. Prod.*, 2016, 125, p. 86 ss.; A. EMBERGER-KLEIN, K. MENRAD, *The effect of information provision on supermarket consumers' use of and preferences for carbon labels in Germany*, in *J. Clean. Prod.*, 2018, 172, p. 253 ss.; S. G. H. MEYERDING, A-L. SCHAFFMANN, M. LEHBERGER, *Consumer Preferences for Different Designs of Carbon Footprint Labelling on Tomatoes in Germany – Does Design Matter?*, in *Sustainability*, 2019, 11, p. 1587 ss.; L. MULLER *et al.*, *Environmental labelling and consumption changes: a food choice experiment*, in *Environ. Resour. Econ.*, 2019, 73 (3), p. 871 ss.; L. NEUMAYR, C. MOOSAUER, *How to induce sales of sustainable and organic food: The case of a traffic light eco-label in online grocery shopping*, in *Journal of Cleaner Production*, 2021, 328, p. 1. ss.

³⁷ In tal senso si veda S. BOLOGNINI, *Sostenibilità e comunicazione business to consumer nel mercato alimentare: l'affermarsi della responsabilità sociale del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 233.

sione, chiarezza, comprensibilità e leggibilità³⁸ e, ancora, che questa possa provocare una reazione avversa di disinteresse nei confronti della complessità delle informazioni contenute in etichetta³⁹.

Le informazioni sulla sostenibilità degli alimenti possono consistere nell'utilizzo di bollini o loghi di autocertificazione⁴⁰, essere conseguenti all'adesione a *standard* o codici di condotta⁴¹, a sistemi di etichettatura di sostenibilità fronte-pacco (come nel caso del marchio *Eco-Score*⁴² o *Planet-*

³⁸ In questi termini si esprime L. BAI RATI, *Protezione del consumatore di alimenti e disinformazione per eccesso*, in L. SCAFFARDI e V. Z. ZENCOVICH (a cura di), *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, cit., p. 633 ss. Sulla possibilità che «*complex and numerous information requirements may even induce an "information overload" and lead to dysfunctions, confusion, or paralysis in consumer choices*» v. J. JACOBY, *Perspectives on information overload*, in *Journal of Consumer Research*, 1984, 10, p. 432 ss.

³⁹ Sull'opportunità di demandare alla comunicazione *business to consumer* il compito di indurre i consumatori a modificare i loro modelli di consumo nell'ottica della sostenibilità si vedano le riflessioni di S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione B2C nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, cit., p. 670 ss. Quanto alla possibilità che l'aumento delle informazioni fornite ai consumatori di prodotti alimentari ingeneri un pericoloso meccanismo di disaffezione, si veda EAD., *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 166 ss.; A. DI LAURO, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agro-alimentare*, Milano 2005, p. 315 ss.; EAD., *Regole della comunicazione e tutela del consumatore*, in *Diritto alimentare, globalizzazione e innovazione*, Atti del Convegno di Rovigo, 9 dicembre 2005, in *Riv. dir. agr.*, 2005, I, p. 724 ss.; EAD., *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi. La costruzione di una "responsabilità del consumatore"*, in *Riv. dir. alm.*, fasc. 2, 2012, p. 13 ss. In tal senso anche C. LOSAVIO, *Il consumatore di alimenti nell'Unione europea e il suo diritto a essere informato*, Milano, 2007, p. 99, nt. 92.

⁴⁰ I sistemi di autocertificazione presentano criticità significative dal punto di vista della loro credibilità, in relazione all'individuazione di parametri adeguati, all'effettivo rispetto di tali parametri e alla mancanza di controlli adeguati. A riguardo si veda L. PAOLONI, *La filiera agroalimentare «etica» e la tutela del lavoro*, op. cit., p. 663; F. S. CARUSO, *Certificazioni e lavoro nelle filiere agroalimentari. Il caso GlobalGap in Italia*, in *Meridiana*, n. 93, *Agricoltura e cibo*, 2018, p. 231. È stato inoltre evidenziato come i sistemi di autocertificazione, non sorretti da veri e propri schemi di certificazione, sfuggono dai controlli e sono maggiormente problematici dal punto di vista della verificabilità e validità; di conseguenza si evidenzia un *gap* normativo, pubblico e privato. V. H. SCHEBESTA, *Regulating Sustainability Claims on Seafood – EU Ecolabel, Unfair Commercial Practices Directive or Seafood Information Requirements?* In *European Journal of Risk Regulation*, 2016, 4, p. 787.

⁴¹ Come parte integrante della strategia «*Farm to fork*» è stato adottato il *Codice di condotta per pratiche commerciali e di marketing responsabili nella filiera alimentare dell'UE* del 29 dicembre 2021. Tra le azioni indicative contempla quella di «*Incoraggiare l'adozione di regimi di certificazione di sostenibilità per gli alimenti con solide basi scientifiche*». Su questo strumento si rimanda a L. LEONE, *Soft normativity for food sustainability: an EU Code of Conduct for businesses between collective responsibility and greenwashing*, in *Dir. agroalim.*, 2022, p. 547 ss.

⁴² Il sistema è applicato in via sperimentale in Francia e consiste in un marchio registrato composto da un logo che, sulla base del modello *Nutri-score*, attribuisce un punteggio all'alimento associato ad una lettera da A, per i prodotti più virtuosi, ad E, per quelli meno virtuosi, in relazione al parametro della sostenibilità. Per approfondimenti si rimanda

*Score*⁴³), alla certificazione biologica⁴⁴ e di sostenibilità e, in taluni casi, in modo indiretto, ritrovarsi nelle indicazioni geografiche⁴⁵. Il marchio di qua-

a S. ARAYESS, A. DE BOER, *How to Navigate the Tricky Landscape of Sustainability Claims in the Food sector*, in *EJRR*, 2022, 13, p. 647. In merito è stata presentata l'Iniziativa dei cittadini europei, registrata con numero ECI(2021)000005, che vorrebbe l'introduzione obbligatoria dell'*Eco-Score* europeo sugli imballaggi dei prodotti fabbricati e venduti sul mercato europeo per denotare il loro impatto ambientale. Tra i metodi per individuare la ecosostenibilità dei prodotti si richiama la valutazione del ciclo di vita attraverso il metodo *Life Cycle Assessment* (LCA). L'affidabilità di tale metodo è però stato messo in discussione da organizzazioni *no-profit* in quanto non prende in considerazione l'uso di pesticidi in agricoltura e di antibiotici in allevamento, né gli effetti sulla qualità del suolo, dell'aria e dell'acqua, così favorendo i sistemi di produzione intensiva e penalizzando l'agricoltura biologica e le produzioni estensive. Inoltre, questo sistema crea delle criticità in relazione all'utilizzo del termine «eco» che, ai sensi del regolamento (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, *relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio* (OJ L 150, 14.6.2018, p. 1–92), può essere utilizzato nell'Unione soltanto per i prodotti e i relativi ingredienti o materie prime per mangimi che rientrano nel suo ambito di applicazione e che sono stati prodotti conformemente a tale regolamento.

⁴³ La proposta del sistema di etichettatura fronte-pacco *Planet-Score* viene, come nel caso dell'*Eco-Score* e del *Nutri-Score*, dalla Francia. Il *Planet-Score* è stato proposto dall'*Institut de l'agriculture et de l'alimentation biologiques* e si basa sul LCA, metodo che viene però integrato con una serie di indicatori aggiuntivi (relativi a utilizzo di pesticidi, clima, biodiversità e benessere animale).

⁴⁴ Il reg. (UE) 2018/848 prevede l'obbligatorietà dell'uso del logo di produzione biologica – delineato all'all. V del regolamento – per tutti i prodotti alimentari biologici preimballati ottenuti nell'Unione. È inoltre possibile utilizzare il logo su base volontaria nel caso di prodotti biologici non preimballati ottenuti nell'Unione e di prodotti biologici importati da Paesi terzi, nonché a fini informativi e didattici. V. '*considerando*' 77, art. 32, par. 1, lett. b), e l'art. 33 del regolamento.

⁴⁵ In dottrina è stato evidenziato che, sebbene anche le indicazioni geografiche possano svolgere un ruolo rilevante nella sostenibilità alimentare, ancor più alla luce della riforma introdotta dalla PAC 2023-2027, l'accostamento tra DOP e IGP e sviluppo sostenibile non è sempre possibile. Difatti nell'ambito del disciplinare di produzione è individuato il legame che sussiste tra il prodotto e il territorio di origine e possono essere individuati gli elementi che stabiliscono il legame del prodotto con l'ambiente geografico o l'origine geografica descrivendo altresì, eventualmente, il contributo apportato dalla denominazione allo sviluppo sostenibile. Tale previsione, contenuta all'art. 7, par. 1, ultimo comma, è stata introdotta dal reg. (UE) 2021/2117 che modifica il reg. (UE) n. 1151/2011 e il reg. (UE) 1308/2013 con particolare riferimento alla sostenibilità di queste produzioni. A riguardo si rimanda a A. DI LAURO, *Gli effetti dei cambiamenti climatici sulla disciplina delle indicazioni geografiche: criticità e prospettive*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 3, 2022, p. 22 ss. L'A. ha osservato come, comunque, la sostenibilità delle produzioni non rientri nel panorama delle DOP e delle IGP poiché «il settore non è stato pensato e strutturato per essere necessariamente sostenibile e dato che le preoccupazioni legate alla sostenibilità non sono rientrate nella riflessione giuridica nel momento in cui la protezione delle DOP e delle IGP è stata costruita a livello europeo» (p. 23). Si veda inoltre EAD., *Segni e territorio: quale co-design per quali modelli giuridici?*, cit., p. 51 ss., e in particolare a p. 75, laddove l'A. evidenzia come in Italia si registri un moltiplicarsi delle iniziative di modifica del disciplinare che vanno nel senso dell'introduzione di parametri più rispettosi dell'ambiente, dell'ecosistema e della biodiversità, e tuttavia queste iniziative sono per lo più volontarie, frammentate, disegnano livelli di sostenibilità molto variabili, potreb-

lità ecologico europeo *Ecolabel*⁴⁶, invece, ad oggi non trova applicazione nell'ambito agroalimentare, in quanto la sua estensione a questo settore è stata ritenuta problematica per la possibilità di creare, nella percezione del consumatore, un duplicato con il marchio biologico⁴⁷.

A differenza di altre informazioni, come quelle nutrizionali, che costituiscono un parametro di riferimento obiettivo, in grado di connotare l'alimento sulla base delle sue qualità materiali e oggettivamente esistenti, la comunicazione relativa alla sostenibilità ha ad oggetto una qualità im-

bero restare del tutto oscure e, comunque, non conosciute dai consumatori e pongono la promozione dell'adozione delle pratiche virtuose a carico dei singoli soggetti richiedenti. V. EAD., *Le denominazioni d'origine protette le indicazioni geografiche protette di fronte alle sfide dello sviluppo sostenibile*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 382 ss.; EAD. *Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette: strumenti per lo sviluppo sostenibile dell'impresa agricola?*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 239 ss.; EAD. *L'insoutenable soutenabilité des AOP e IGP: quel avenir pour ces signes de qualité*, in *Revue de droit de la consommation*, 1, 2020, p. 117 ss.; R. SAJJA, *La qualità alimentare nel diritto europeo dal 1992 a oggi*, in R. SAJJA e L. CARRARA (a cura di), *Prodotti alimentari di qualità. Regole, casi e questioni*, Milano, 2022, p. 53 ss. Inoltre si veda B. LA PORTA, *Riflessioni per una definizione di «prodotto agroalimentare sostenibile»*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, I, p. 299 ss.

⁴⁶ *Ecolabel UE* è il marchio ufficiale, a partecipazione volontaria, che certifica le prestazioni ambientali eccellenti dei prodotti dell'UE. Le norme per l'istituzione e applicazione del marchio *Ecolabel* sono state adottate ai sensi del regolamento (CE) n. 66/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, *relativo al marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (Ecolabel UE)* (OJ L 27, 30.1.2010, p. 1–19). A riguardo si veda S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 186 ss. Sulla disciplina dell'*Ecolabel v. M. GOLLA, Il marchio di qualità come strumento di tutela ambientale*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comun.*, 1994, p. 895 ss.; A. REDDI, *L'Ecolabel al crocevia tra ambiente e sviluppo*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2020, p. 135 ss.

⁴⁷ L'art. 6, par. 5, del reg. (CE) n. 66/2010 demandava alla Commissione il compito di realizzare uno studio volto a esplorare se fosse effettivamente fattibile stabilire criteri affidabili in relazione alle prestazioni ambientali durante l'intero ciclo di vita dei prodotti alimentari e dei mangimi. Nell'ambito dello studio di fattibilità realizzato ai sensi di tale norma (*Oakdene Hollins Research & Consultancy, EU Ecolabel fod Food and Feed Products – Feasibility Study*, 2011, ENV.C.1/ETU/2010/0025) è emerso come due delle più importanti organizzazioni non governative operanti nel settore (*l'European Environmental Bureau e l'European Consumer's organization*) non individuassero alcun vantaggio connesso all'estensione dell'*Ecolabel UE* ai prodotti alimentari e ribadissero invece il rischio che la sua applicazione ai prodotti agro-alimentari finisse per creare un duplicato del marchio biologico. Una soluzione alternativa sarebbe stata invece quella di integrare, laddove possibile, criteri di sostenibilità ambientale in relazione ai processi di lavorazione, imballaggio e trasporto, nei criteri del biologico. A riguardo si rimanda a S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 191 ss. Anche lo studio di fattibilità che ha interessato nello specifico i prodotti della pesca e dell'acquacoltura (*MRAG, Feasibility Report on Options for an EU Ecolabel Scheme for Fishery and Aquaculture Products*, 2016) ha evidenziato il rischio di creare un elemento di confusione per la possibile sovrapposizione con il marchio di certificazione biologico. Si veda H. SCHEBESTA, *Regulating Sustainability Claims on Seafood – EU Ecolabel, Unfair Commercial Practices Directive or Seafood Information Requirements?*, cit., 784 ss.

materiale dei prodotti agricoli ed alimentari⁴⁸, difficilmente definibile e misurabile. L'individuazione della sostenibilità dell'alimento presenta infatti una molteplicità di insidie dovute all'assenza nel sistema normativo vigente di una definizione di sostenibilità⁴⁹, la mancanza di un metodo di misurazione oggettivo che consenta di identificare adeguati «indicatori della sostenibilità»⁵⁰, la necessità di tenere in considerazione la complessità della

⁴⁸ Si rimanda a riguardo a F. ALBISINNI, *La Corte di giustizia e l'origine dei prodotti alimentari: un'irrisolta incertezza*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 3, 2020, *passim*. In argomento si veda altresì R. SAJJA e P. FABBIO (a cura di), *La qualità e le qualità dei prodotti alimentari tra regole e mercato*, Milano, 2020, contenente le relazioni discusse durante il Convegno dell'AIDA tenutosi presso l'Università di Reggio Calabria nel 2017.

⁴⁹ Sull'assenza di una definizione di sistemi alimentari sostenibili, si veda SAM (*Scientific Advice Mechanism*), *Towards a sustainable food system*, *Scientific Opinion n. 8*, Lussemburgo, 2020, dove si evidenzia che non c'è – e probabilmente non ci sarai mai – una definizione universalmente condivisa di che cosa sia un sistema agroalimentare sostenibile, e tuttavia è presente un ampio consenso su quali debbano essere i risultati di un sistema alimentare siffatto (p. 14); e SAPEA (*Science Advice for Policy by European Academics*), *A sustainable food system for the European Union*, Lussemburgo, 2020. A livello internazionale anche la *International Chamber of Commerce*, nella sua guida, *ICC Framework for Responsible Environmental Marketing Communications*, 2021, rinuncia a fornire una definizione di sostenibilità. Queste sono invece presenti in alcune normative nazionali, come nei Paesi bassi – dove a febbraio 2023 è stato adottato il codice denominato «*Advertising code for sustainability advertisings*», che riguarda i *claim di sostenibilità* (che includono le indicazioni ambientali e quelle etiche) – e in Olanda. A riguardo si veda S. ARAYESS, A. DE BOER, *How to Navigate the Tricky Landscape of Sustainability Claims in the Food sector*, cit., p. 649 ss. e S. ARAYESS, A. MAHY, *Sustainability Labelling in the EU*, cit., p. 101 ss. In merito alle linee guida realizzate dall'amministrazione belga si veda altresì A. MAHY, F. DELBAERE, *Recently Adopted Belgian Guidelines on the Use of Environmental Claims*, in *EFFL Rev.*, 2022, 17, 4, p. 331 ss. Sugli indicatori di sostenibilità è stato sottolineato come, dietro a ciascuno di essi, ci siano modelli scientifici inespressi che non sono aperti né propriamente dichiarati e discussi. A riguardo, V. L. LEONE, *Soft normativity for food sustainability: an EU Code of Conduct for businesses between collective responsibility and greenwashing*, cit., p. 569. Si veda inoltre G. MITCHELL, A. MAY, A. McDONALD, PICABUE: *A methodological framework for the development of indicators of sustainable development*, in *International Journal of Sustainable Development and World Ecology*, 1995, 2, p. 104; M. LEHTONEN, L. SÉBASTIEN, T. BAULER, *The multiple roles of sustainability indicators in informational governance: between intended use and unanticipated influence*, in *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 2016, 18, p. 1 ss.

⁵⁰ La Commissione europea ha proposto il *Product Environmental Footprint* (PEF) e l'*Organisation Environmental Footprint* (OEF) come metodo comune per misurare le prestazioni ambientali, nel 2013, con la raccomandazione 2013/179/UE *relativa all'uso di metodologie comuni per misurare e comunicare le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita dei prodotti e delle organizzazioni* (GU L 124 del 4.5.2013, pag. 1). Questo è stato oggetto di aggiornamento, a seguito di una sperimentazione ulteriore della metodologia basata sull'impronta ambientale, con la *Raccomandazione della Commissione del 16 dicembre 2021 sull'uso dei metodi dell'impronta ambientale per misurare e comunicare le prestazioni ambientali del ciclo di vita dei prodotti e delle organizzazioni*, C(2021)9332 *fn*. Tale documento verte sugli effetti ambientali, tuttavia poiché «nel contesto globale svolgono un ruolo sempre più importante anche le preoccupazioni legate agli effetti economici e sociali, comprese le pratiche di lavoro (...)» La Commissione intende seguire da vicino tali sviluppi e altri metodi di analisi degli impatti ambientali, sociali ed economici delle catene di approvvigionamento dei

filiera agroalimentare e l'interazione dei diversi elementi e fattori che determinano le produzioni. Più in particolare, le molteplici declinazioni del concetto di sostenibilità adottato dall'Agenda 2030 e dal legislatore europeo comportano che le informazioni riguardanti l'impatto dell'alimento e della sua filiera sull'ambiente non esauriscano il contenuto di questa tipologia di comunicazione⁵¹ ma ne costituiscano una sua componente. La sostenibilità ambientale rappresenta un requisito indispensabile, ma non sufficiente a determinare la sostenibilità di un prodotto; pertanto, l'etichettatura di sostenibilità deve essere distinta dai *claim* ambientali⁵² e nell'ambito delle certificazioni di sostenibilità rientrano una molteplicità di profili ulteriori rispetto a quelli che sono oggetto delle certificazioni ambientali⁵³.

prodotti che sono consumati nell'UE e hanno effetti nella catena di approvvigionamento dei Paesi terzi» (*considerando* 19). L'idoneità di questo sistema a favorire la transizione verso un sistema alimentare sostenibile è stata messa in discussione da ricercatori, dalla società civile, organizzazioni *no-profit* e aziende che hanno iniziato a testare sistemi alternativi che non si basino sui principi dell'analisi del ciclo di vita (LCA). È stato infatti evidenziato come tale metodologia, sviluppata per prodotti industriali, non sia adeguata a valutare la performance ambientale dei prodotti alimentari, in quanto fornirebbe risultati ingannevoli favorendo le produzioni intensive che ricevono punteggi migliori rispetto a quelle estensive. A riguardo si veda IFOAM, *Zooming in on the limitations of the PEF methodology for agri-food products*, Brussels, 2022; L. BRIMONT, M. SAUJOT, *Environmental food labelling: revealing visions of the future food system to build a political compromise*, in IDDRI, *Study n° 08*, 2021. Si veda altresì la lettera sottoscritta da molteplici associazioni, tra le quali Greenpeace, Pesticide Action Network e Slowfood, *Joint open letter on concerns over PEF methodology for agri-food products*, 7 marzo 2022.

⁵¹ V. S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione B2C nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, cit., p. 667; A. DI LAURO, *Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, cit., p. 381 ss.

⁵² A livello internazionale la *International Chamber of Commerce*, nella sua guida del 2021, pur rinunciando a introdurre una definizione di sostenibilità, dichiara che «[a]n unqualified 'sustainability' claim may be understood to involve company actions beyond efforts to reduce environmental impacts. Claims may state or imply that the claim involves social and economic impacts, such as support for fair working conditions, diversity and inclusion, communities or charities, or the like, as well. Marketers making general sustainability claims in advertising should be mindful that consumers may take away a broader corporate social responsibility message and must substantiate all express and implied messages and qualify claims accordingly». A riguardo si rimanda a S. ARAYESS, A. DE BOER, *How to Navigate the Tricky Landscape of Sustainability Claims in the Food sector*, cit., p. 648-649. Sulla distinzione tra *claim* ambientali e di sostenibilità si veda inoltre S. ARAYESS, A. MAHY, *Sustainability Labelling in the EU*, in *EFFL Review, Special issue*, 2, 2023, vol. 18, n. 2, p. 101.

⁵³ V. S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione B2C nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, cit., p. 667 ss. L'A. evidenzia come rientrino, tra i vari profili di sostenibilità che gravitano intorno ai prodotti alimentari, l'impatto ambientale della filiera in termini di impiego delle risorse naturali e in particolare dell'acqua; il quantitativo di cibo sprecato lungo il processo di ottenimento; la quantità e qualità dell'imballaggio; le emissioni di carbonio determinate dalla produzione e dal trasporto; la quantità di energia impiegata; il benessere animale; l'impiego di pesticidi;

Affinché la comunicazione di sostenibilità possa svolgere la molteplicità di funzioni che le sono attribuite è necessario che i termini «sostenibilità», «prodotto sostenibile» e similari siano in grado di richiamare concetti chiaramente definiti e inequivocabilmente identificabili e che sia garantita la veridicità di tali dichiarazioni. Le certificazioni di sostenibilità possono coinvolgere tutte le fasi della filiera ma nell'ultima fase, quella della distribuzione, rappresentano un canale privilegiato di comunicazione in quanto, attraverso l'individuazione di standard definiti, l'utilizzo di segni distintivi che attestano il possesso da parte del prodotto di determinate caratteristiche⁵⁴, e la predisposizione di un sistema di certificazione a garanzia della veridicità e del rispetto delle regole autoimposte, consentono di potenziare la libertà di scelta e il corretto esercizio dell'autonomia contrattuale dei consumatori⁵⁵, riducendo le asimmetrie informative⁵⁶ ed evitando il prodursi

le condizioni di lavoro e il rispetto dei diritti umani; le pratiche di deforestazione e di *land grabbing*.

⁵⁴ È quindi il segno distintivo a indicare la presenza di determinate qualità nel prodotto e/o nel metodo di produzione, passando invece – rispetto a quanto avviene attraverso l'utilizzo dei marchi – in secondo piano il profilo dell'individuazione dell'impresa che lo ha immesso sul mercato. A riguardo si veda E. ROOK BASILE, *Marchi e certificazioni dei prodotti agricoli ed agroalimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 1993, p. 327 ss.; EAD., *La funzione pubblicitaria dei prodotti alimentari nel sistema del mercato agricolo*, in *Agricoltura e diritto. Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, Milano, 2000, p. 1087 ss. Sulla comunicazione simbolica v. E. ROOK BASILE, *Prodotti agricoli, mercato di massa e comunicazione simbolica*, in *Dir. e giur. agr. amb.*, 1995, p. 138 ss.; EAD., *I segni distintivi dei prodotti agricoli*, in L. COSTATO (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 2003, p. 730 ss.; EAD., *L'informazione dei prodotti alimentari, il consumatore e il contratto*, in A. GERMANÒ e E. ROOK BASILE (a cura di), *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, cit., p. 3. Si veda inoltre S. CARMIGNANI, *La tutela del consumatore tra comunicazione e informazione*, in A. GERMANÒ e E. ROOK BASILE (a cura di), *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, cit., p. 134 ss.; N. LUCIFERO, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare: marchi e segni del territorio*, in *Trattato di Diritto Agrario*, diretto da L. COSTATO, A. GERMANÒ e E. ROOK BASILE, vol. III, Torino, 2011, p. 321 ss.

⁵⁵ Sulla capacità delle certificazioni di consentire al consumatore di autodeterminarsi nelle proprie scelte, «con una contezza ed una consapevolezza che in sua assenza risulterebbero pericolosamente menomate per mancanza di informazioni», v. M. STRUKUL, *La certificazione di qualità come strumento di tutela del consumatore. Profili contrattuali e di responsabilità*, in *Obbl. e Contr.*, 2009, p. 8.

⁵⁶ Quanto alle asimmetrie informative si veda, *ex multis*, A. JANNARELLI, *La disciplina dell'atto e dell'attività: i contratti tra imprese e consumatori*, in *Diritto Privato Europeo*, Milano, vol. II, tomo 2, 2008, p. 498 ss.; N. MARINELLI, *Asimmetrie informative e sicurezza alimentare nei diritti del consumatore e nella competitività dei sistemi produttivi*, in *Italian Journal of Agronomy*, n. 4, 2010, p. 13 ss. Non si può inoltre non ricordare gli studi compiuti, in campo economico, in relazione ai mercati con informazioni asimmetriche, da G. AKERLOF, *The market for Lemons: Quality uncertainty and the market mechanism*, in *Quarterly Journal of economy*, 1970, p. 488 ss.; ed. italiana *Il mercato dei "bidoni". L'incertezza della qualità e il meccanismo di mercato*, in *Racconti di un Nobel dell'economia*, Milano, 2003, p. 7 ss.; J. STIGLITZ, *Informazione, economia pubblica e macroeconomia*, Bologna, 2002. Quanto

di fallimenti del mercato che tendono ad espellere i prodotti di migliore qualità⁵⁷. Occorre considerare altresì che, oltre a poter soddisfare interessi di matrice pubblicistica, le certificazioni di sostenibilità rispondono anche a interessi di natura privatistica, riuscendo a garantire un vantaggio concorrenziale ai prodotti su cui sono apposte. Per la loro idoneità ad attribuire al prodotto un valore aggiunto, distinguendolo sul mercato, costituiscono strumenti di *marketing* di particolare interesse per i produttori e realizzano una «sinergia fra le politiche di consumo e quelle ambientali»⁵⁸ che presuppone la non ingannevolezza e comprensibilità della comunicazione rivolta al consumatore e la sua capacità di influenzare positivamente le scelte di acquisto.

3. Nell'ambito della comunicazione *business to consumer*, le certificazioni consistono in strumenti giuridici⁵⁹ finalizzati a veicolare conoscenza con un grado di sicurezza idoneo a generare la fiducia degli acquirenti degli alimenti. Come precisato dalla Corte di cassazione, esse si caratterizzano

all'idoneità delle certificazioni a ridurre i *gap* informativi esistenti fisiologicamente tra produttori e consumatori, v. R. SAJJÀ, *L'informazione alimentare tra sicurezza e qualità nel mercato europeo e globale*, Napoli, 2018, p. 46.

⁵⁷ v. A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e "certezze" private. Poteri pubblici e certificazioni di mercato*, Milano, 2010, p. 24, nt. 56.

⁵⁸ v. S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 178 ss. L'A. ha evidenziato come le certificazioni ambientali (ma il concetto sembra estendibile alle certificazioni di sostenibilità in generale) presentino una «duplice anima» dovuta alla loro capacità di soddisfare, al contempo, interessi di natura privatistica e pubblicistica. Si veda inoltre EAD., *Le nuove etichettature "ambientali"*, cit., p. 304 ss.

⁵⁹ La dottrina ha opportunamente distinto tra le certificazioni cogenti di cui costituisce un esempio il sistema dell'HACCP, certificazioni volontarie a cui un operatore può volontariamente e autonomamente decidere di ricorrere, e certificazioni regolamentate ossia sistemi di certificazione la cui disciplina è contenuta in previsioni normative cogenti, ma la cui applicazione è facoltativa da parte degli operatori (è il caso delle denominazioni d'origine e della produzione biologica). In relazione all'oggetto, ossia al contenuto dell'attività certificativa, si è inoltre distinto tra certificazioni di prodotto e di processo; tuttavia tali schemi possono anche costituire al contempo certificazioni di prodotto e di processo. A riguardo si rimanda a L. SALVI, *Le certificazioni private nel settore alimentare*, in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA e L. SALVI (a cura di), *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 320 ss. Quanto alla categoria delle certificazioni di qualità, è definita quale «attività che ha come oggetto l'attribuzione di una classificazione di qualità con effetti generali ad un determinato prodotto o ad una determinata attività»: si veda a proposito F. ANCORA, *Normazione tecnica e certificazione di qualità. Elementi per uno studio*, in *Il Consiglio di Stato*, n. 10, II, 1994, p. 1575; A. FIORITTO, *La funzione di certezza pubblica*, Padova, 2003, p. 295 ss. Sul tema si veda altresì E. BIVONA, *Le certificazioni di qualità: vizi del prodotto e responsabilità dell'ente certificatore*, cit., p. 1331 ss.; M. STRUKUL, *La certificazione di qualità come strumento di tutela del consumatore. Profili contrattuali e di responsabilità*, in *Obbl. e Contr.*, 2009, p. 8 ss.; E. BELLISARIO, *Certificazioni di qualità e responsabilità civile*, Milano, 2011.

per tre elementi: configurano «strumenti di circolazione di “informazioni” destinate in particolare ai consumatori» e costituiscono, al contempo, «attestazione di conformità del prodotto» a determinati standard e di «“garanzia” dell’affidabilità al riguardo dell’impresa e dei suoi prodotti»⁶⁰. Pertanto, nonostante le certificazioni trovino applicazione anche nei rapporti *business to business*, la Suprema Corte ha preso atto del particolare ruolo che queste svolgono nella comunicazione rivolta ai destinatari finali dei beni. Soffermandosi sul contenuto informativo rivolto al consumatore, e, di conseguenza, sulla «sicurezza» in esso generata, si può notare come le certificazioni non abbiano ad oggetto esclusivamente le modalità di produzione e le caratteristiche dell’alimento, ma vadano a riguardare anche l’affidabilità delle dichiarazioni presentate dall’azienda e la credibilità dell’ente che ha scelto di sottoporsi al processo di certificazione. Con la peculiarità che consente di collocare le certificazioni di sostenibilità nell’ambito di quella particolare categoria di certificazioni rappresentate dalle *certificazioni di qualità*, che gli strumenti oggetto di analisi non attestano la conformità del prodotto a standard di legge, ma a un *quid pluris*, un valore aggiunto, che è rappresentato dalla sostenibilità. In tal senso, la sostenibilità va quindi a configurarsi come una delle possibili declinazioni⁶¹ della qualità agroalimentare⁶², della quale devono essere individuate e fissate le regole (di ordine ambientale, economico e sociale, e in molti casi declinate ulteriormente attraverso l’individuazione di requisiti tecnici⁶³), il cui rispetto consente di

⁶⁰ V. Cass. S.U. (ord.) del 5 aprile 2019, n. 9678, in *Foro Amministrativo (II)*, 2019, 11, p. 1785.

⁶¹ v. A. I. DE LUCA, N. IOFRIDA, *Sustainability certifications and life cycle approaches for quality evaluation in agro-food supply chains*, in R. SAJIA e P. FABBIO (a cura di), *La qualità e le qualità dei prodotti alimentari tra regole e mercato*, Milano, cit., p. 61 ss.

⁶² Com’è stato autorevolmente evidenziato in dottrina, la qualità non esiste in assoluto: l’individuazione e la determinazione della «qualità» avviene con riferimento a quei requisiti che, «per “appartenere” ad alcuni specifici prodotti alimentari e non a tutti, rappresentano una declinazione della qualità al fine della vittoria della gara concorrenziale». V. A. GERMANÒ, *Le indicazioni in etichetta (e la loro natura) e i segni degli alimenti*, cit., p. 232 ss. Si veda inoltre ID., *Le politiche europee della qualità alimentare*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 3, 2009, p. 1 ss.; A. GERMANÒ, M. P. RAGIONIERI, E. ROOK BASILE, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell’informazione alimentare*, cit., p. 127 ss. Sul tema si rimanda agli atti del Convegno AIDA (tenutosi a Reggio Calabria il 10 e 11 novembre 2017) contenuti nell’omonimo volume R. SAJIA e P. FABBIO (a cura di), *La qualità e le qualità dei prodotti alimentari tra regole e mercato*, Milano, 2019. Sull’evoluzione del concetto di qualità si rimanda, in particolare, a M. GIUFFRIDA, *Declinazioni della qualità alimentare nelle regole europee*, cit., p. 14 ss.; quanto ai controlli, P. BORGHI, *Qualità alimentare e controlli*, cit., p. 83 ss.; per le riflessioni finali, F. ALBISINNI, *Le declinazioni della qualità agroalimentare. Regole e prospettive*, cit., p. 207 ss.

⁶³ Si veda R. SAJIA, *Standards e contratti di certificazione nel settore agroalimentare*, in F. ALBISINNI, M. GIUFFRIDA, R. SAJIA e A. TOMMASINI (a cura di), *I contratti del mercato agro-*

sostenere che il prodotto ha, *de iure*, quello specifico valore aggiunto che rappresenta i desideri dei consumatori⁶⁴.

Va detto che al momento risulta ancora non definito uno standard di certificazione che abbia ad oggetto la sostenibilità lungo l'intera filiera e che consideri la molteplicità di componenti che la contraddistinguono⁶⁵. Tuttavia risultano sempre più presenti, nel mercato, prodotti che manifestano volontariamente l'adesione a schemi di certificazione che richiamano la sostenibilità o una sua componente, realizzando una comunicazione che presenta dal punto di vista giuridico almeno due profili di particolare rilevanza, di seguito analizzati: la legittimità della comunicazione realizzata attraverso l'utilizzo dei loghi, simboli e *claim* in relazione ai principi e ai requisiti prescritti dal reg. (UE) n. 1169/2011⁶⁶ per le informazioni volontarie,

alimentare, Napoli, 2013, pp. 311-312, laddove osserva come le norme tecniche siano definite dalla giurisprudenza della Consulta come «prescrizioni (...) elaborate (...) sulla base dei principi desunti dalle c.d. scienze esatte (...)» (cfr. Corte Cost. 14 marzo 1997, n. 61, GU 1a Serie Speciale n. 12 del 19 marzo 1997, in *Giur. Cost.*, 1997, p. 634 ss.) e pertanto non sono di per sé vincolanti, ma possono diventare norme giuridiche vere e proprie nel momento in cui diventano «regole tecniche» poiché richiamate o, meglio, incorporate, in atti legislativi. Sul punto v. inoltre M. FERRARI, U. IZZO, *Diritto alimentare comparato*, Bologna 2012, p. 217 ss.

⁶⁴ Difatti, non esistendo una qualità intesa in senso assoluto, è la convenzione a dover descrivere le caratteristiche che, se presenti in un prodotto, lo rendono obiettivamente di qualità. La tendenza dei produttori a certificare i propri prodotti, riconoscendo un valore aggiunto dettato dalla particolare qualità dell'alimento, testimonia quindi lo sforzo dei produttori a rendere oggettiva la qualità nel rispetto della percezione che di essa hanno i consumatori. A riguardo v. R. SAIJA, *Introduzione*, in R. SAIJA e P. FABBIO (a cura di), *La qualità e le qualità dei prodotti alimentari tra regole e mercato*, cit., p. X.

⁶⁵ Sull'etichettatura di sostenibilità multidimensionale quale strumento che possiede il potenziale di supportare i consumatori nel compiere scelte di acquisto informate e decrescere le asimmetrie informative tra produttori e consumatori si veda I. STENBERG FORSBER, C. NORDSTRÖM, *Multidimensional sustainability labels in the Swedish food sector. A study on consumer perception*, Kth Royal Institute of Technology, tesi di laurea magistrale, 2020.

⁶⁶ Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, *relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione* (OJ L 304, 22.11.2011, p. 18-63). Sui contenuti del regolamento, si vedano, *ex multis*, L. COSTATO, *Le etichette alimentari nel nuovo regolamento Ue n. 1169/2011*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 669 ss.; F. ALBISINNI, *The new EU Regulation on the provision of food information to consumers*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 2, 2011, p. 32 ss.; S. MASINI, *Diritto all'informazione ed evoluzione in senso personalista del consumatore (osservazioni a margine del nuovo regolamento sull'etichettatura degli alimenti)*, cit., p. 576 ss.; A. JANNARELLI, *La fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori nel nuovo reg. n. 1169/2011 tra l'onnicomprensività dell'approccio e l'articolazione delle tecniche performative*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 38 ss.; F. ALBISINNI, *La comunicazione al consumatore di alimenti, le disposizioni nazionali e l'origine dei prodotti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 66 ss.; M. GIUFFRIDA, *Pratiche leali*

e la certezza che lo strumento sia in grado di ingenerare nel consumatore quanto all'affidabilità non solo del messaggio comunicato ma anche del sistema stesso di certificazione.

3.1. L'adesione a uno schema di certificazione costituisce generalmente una scelta volontaria dell'operatore; pertanto, la comunicazione ad essa correlata deve conformarsi alle previsioni contenute nel reg. (UE) n. 1169/2011 agli artt. 36 e 37 e quindi rispettare, oltre ai requisiti di legittimità previsti appositamente per le informazioni volontarie⁶⁷, anche gli stessi principi di veridicità e non ingannevolezza che valgono per le informazioni obbligatorie⁶⁸. Più in particolare, essa non deve risultare ambigua o confusa e, «se del caso», deve essere basata su dati scientifici pertinenti. Inoltre, non deve indurre in errore il consumatore, come prescritto dall'art. 7, in relazione alle caratteristiche dell'alimento, attribuendo al prodotto effetti o proprietà che non possiede, suggerendo che l'alimento possiede caratteristiche particolari quando in realtà tutti gli alimenti analoghi possiedono le stesse caratteristiche, oppure suggerendo la presenza di un particolare alimento o di un ingrediente che di fatto è stato sostituito con un diverso componente. Giova ricordare che i canoni prescritti dall'art. 7 individuano un elenco solo esemplificativo di pratiche commerciali sleali specificatamente individuate per il settore alimentare, essendo possibile qualificare come scor-

di informazione e informazioni volontarie, in Riv. dir. agr., 2012, I, p. 79 ss.; I. CANFORA, *La responsabilità degli operatori alimentari per le informazioni sugli alimenti*, in Riv. dir. agr., 2012, I, p. 114 ss.; A. GERMANO, *Le indicazioni in etichetta (e la loro natura) e i segni degli alimenti*, cit., p. 207 ss.; S. BOLOGNINI, *Linee-guida della nuova normativa europea relativa alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori*, in Nuove leggi civ. comm., 2012, p. 613 ss. Si veda inoltre S. RIZZIOLI, *Il regolamento (UE) n. 1169/2011 e le informazioni sugli alimenti*, in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA e L. SALVI (a cura di), *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 173 ss.; F. ALBISINNI, *Il Regolamento n. 1169/2011*, in *Strumentario di diritto alimentare europeo*, 4ª ediz., Milano, 2020, p. 253 ss.; S. MASINI, *Corso di diritto alimentare*, 5ª ediz., Milano, 2020, p. 211 ss.; ID., *Informazioni e scelte del consumatore*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 293 ss.; P. BORGHI, *Gli obblighi informativi in etichetta*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 307 ss.; S. BOLOGNINI, *Pratiche sleali nell'informazione ai consumatori e pubblicità ingannevole*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 413 ss.; L. COSTATO e L. RUSSO (a cura di), *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, 5ª ediz., 2019, p. 207 ss.; A. GERMANO, *Manuale di diritto agrario*, 9ª ediz., Torino, 2022, p. 383 ss.

⁶⁷ Sulle certificazioni quali informazioni di qualità che fanno parte delle informazioni volontarie si veda, *ex multis*, A. GERMANO, *Le indicazioni in etichetta (e la loro natura) e i segni degli alimenti*, cit., p. 231 ss.; A. GERMANO, M. P. RAGIONIERI, E. ROOK BASILE, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, cit., p. 136 ss.

⁶⁸ v. P. BORGHI, *Le informazioni volontarie nella disciplina della etichettatura degli alimenti*, in S. CARMIGNANI e N. LUCIFERO (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza*, cit., p. 94 ss.

retti, ai sensi della direttiva 2005/29/CE⁶⁹, anche ulteriori comportamenti adottati dall'operatore alimentare⁷⁰. Sono in particolare qualificate come ingannevoli – e quindi potenzialmente soggette a provvedimenti inibitori

⁶⁹ Direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, *relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno, che modifica la dir. 84/450/Cee del Consiglio e le direttive 97/7/Ce, 98/27/Ce e 2002/65/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio e il reg. (Ce) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio («direttiva sulle pratiche commerciali sleali»)* (OJ L 149 dell'11 giugno 2005, p. 22 ss). Sul tema si rimanda, *ex multis*, a G. B. ABBAMONTE, *The Unfair Commercial Practices Directive: an Example of the New European Consumer Protection Approach*, in *Columbia Journal of European Law*, 2006, 12, p. 696 ss.; Aa. Vv., *The Regulation of Unfair Commercial Practices under EC directive 2005/29. New Rules and New Techniques*, S. WEATHERILL e U. BERNITZ (a cura di), Oxford, 2007; G. DE CRISTOFARO, *La difficile attuazione della direttiva 2005/29/CE concernente le pratiche commerciali sleali nei rapporti fra imprese e consumatori: proposte e prospettive*, in *Contratto e impresa. Europa*, 2007, 12(1), p. 1 ss.; ID., *Le pratiche commerciali scorrette nei rapporti fra professionisti e consumatori*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2008, p. 1057 ss.; A. GENOVESE, *La normativa sulle pratiche commerciali scorrette*, in *Giur. comm.*, 2008, vol. I, p. 765 ss.; G. DE CRISTOFARO, *La direttiva n. 05/29/Ce e l'armonizzazione completa delle legislazioni nazionali in materia di pratiche commerciali*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2009, I, p. 1061 ss.; N. ZORZI, *Il controllo dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sulle pratiche commerciali ingannevoli ed aggressive*, in *Contr. e impr.*, 2010, 3, p. 671 ss.; E. GUERINONI, *Le pratiche commerciali scorrette: fattispecie e rimedi*, Torino, 2010; M. BERTANI, *Pratiche commerciali scorrette e consumatore medio*, Milano, 2016.

⁷⁰ Le eventuali azioni ed omissioni potranno essere ritenute ingannevoli ai sensi degli artt. 6 e 7 della direttiva 2005/29/CE e, a livello nazionale, degli artt. 21 e 22 del codice del consumo (d.lgs 206/2005). Sul tema si veda S. THOBANI, *Pratiche commerciali scorrette e sostenibilità: alla ricerca di un significato*, in *Persona e mercato*, 2022/3, p. 423 ss. Sulla mancata disciplina da parte del codice del consumo delle certificazioni volontarie, v. E. BELLISARIO, *Lo stralcio delle disposizioni sulle certificazioni di qualità dal codice del consumo: un'occasione mancata*, in *Europa dir. priv.*, 2005, p. 1046 ss.; R. SAJIA, *Standards e contratti di certificazione nel settore agroalimentare*, cit., p. 312. Dal punto di vista dell'autodisciplina, il Codice della Comunicazione Commerciale a partire dal 2014 ha previsto, all'art. 14, che l'evocazione di benefici di carattere ambientale o ecologico debba basarsi su dati veritieri, pertinenti e scientificamente verificabili. Tale comunicazione deve consentire di comprendere chiaramente a quale aspetto del prodotto o dell'attività pubblicizzata i benefici vantati si riferiscono. Sulla natura sussidiaria della disciplina sulle pratiche commerciali sleali prevista dalla direttiva 2005/29/CE rispetto a quanto previsto dal reg. (UE) n. 1169/2011 si rimanda a N. LUCIFERO, *La responsabilità per le informazioni al consumatore di alimenti tra regole di validità*, cit., p. 494-495. Sul coordinamento dei due testi normativi si veda altresì M. GIUFFRIDA, *Pratiche leali di informazione e informazioni volontarie*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 81 ss.; S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 130 ss.; EAD., *Linee-guida della nuova normativa europea relativa alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori*, cit., p. 651 ss.; EAD., *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, Torino, 2018, p. 272 ss.; EAD., *Pratiche sleali nell'informazione ai consumatori e pubblicità ingannevole*, cit., p. 413 ss.; L. RUSSO, *La responsabilità del produttore e del distributore*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 1, 2014, p. 40. Si veda inoltre G. DE LUCA, *La lealtà delle informazioni fornite ai consumatori sugli alimenti nel quadro della disciplina europea sulle pratiche commerciali sleali business to consumer. Alcuni profili di incertezza*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, I, p. 505 ss. Quanto all'autodisciplina pubblicitaria delle imprese quale forma di tutela per contrastare il *greenwashing*, v. G. SPOTO, *Greenwashing: tutela dei consumatori e responsabilità delle imprese*, in *Dir. agroalim.*, 2023, p. 350 ss.

o risarcitori da parte delle istituzioni statali a ciò competenti⁷¹ – non solo le indicazioni propriamente false, ma anche quelle vere che siano presentate utilizzando modalità decettive e siano in grado di indurre il consumatore medio ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso, tenuto conto delle specifiche circostanze del caso concreto. A tale proposito può essere utile rammentare che la Corte di giustizia, con la nota sentenza *Teekanne*⁷², ha altresì evidenziato come l’etichettatura possa risultare ingannevole anche laddove un elemento primario come l’elenco degli ingredienti sia esatto ed esaustivo se i diversi elementi che compongono l’etichettatura possono determinare, complessivamente, un’impressione errata o equivoca sulle caratteristiche del prodotto. Dovranno quindi essere tenuti in considerazione, attraverso una valutazione da effettuarsi caso per caso, «i termini e le immagini utilizzati, nonché la collocazione, la dimensione, il colore, il carattere tipografico, la lingua, la sintassi e la punteggiatura dei diversi elementi ripotati sulla confezione»⁷³. Risulta pertanto rilevante, ai fini della valutazione, l’utilizzo di marchi, lo-

⁷¹ L’art. 27 del codice del consumo attribuisce in esclusiva all’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) la competenza ad intervenire nei confronti delle condotte dei professionisti che integrano una pratica commerciale scorretta. Si veda la direttiva (UE) 2020/1828 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2020 *relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e che abroga la direttiva 2009/22/CE* (OJ L 409, 4.12.2020, p. 1–27), che ha abrogato la precedente direttiva 2009/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 *relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori* (OJ L 110, 1.5.2009, p. 30–36). La direttiva (UE) 2020/1828 ha trovato attuazione a livello nazionale con il d.lgs. 10 marzo 2023, n. 28, che si applica a partire dal 25 giugno 2023, che ha modificato il codice del consumo introducendo la possibilità di proporre azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori.

⁷² V. Corte giust., 4 giugno 2015, in C-195/14 *Bundesverband Der Verbraucherzentralen Und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. c. Teekanne GmbH & Co. KG*, in *Raccolta*, 2015, p. 361 ss. La sentenza aveva ad oggetto l’interpretazione della direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 marzo 2000, *relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l’etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità* (GU L 109, pag. 29), ma analoghe considerazioni possono essere tratte anche in relazione al successivo reg. (UE) n. 1169/2011. Sul tale sentenza si veda I. CANFORA, *Informazioni sugli alimenti e pratiche ingannevoli. Quando l’elenco degli ingredienti non è sufficiente a tutelare il «consumatore medio»*, cit., p. 196 ss.; L. GONZÁLEZ VAQUÉ, *EI TJUE confirma y precisa su jurisprudencia sobre la eficacia informativa de la lista de ingredientes: la sentencia “Teekanne” de 4 de junio de 2015*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 2, 2015, p. 43 ss.; H. SCHEBESTA, K. P. PURNHAGEN, *The Behaviour of the Average Consumer: A Little Less Normativity and a Little More Reality in the Court’s Case Law? Reflections on Teekanne*, in *European Law Review*, 2016, 3. Sulla sentenza citata e la giurisprudenza precedente si veda altresì E. VAN DER ZEE, *Sustainability Labels in the Shadow of the Law*, cit., p. 36 ss.

⁷³ V. punto 43 della sentenza Corte giust., 4 giugno 2015, in C-195/14, cit.

ghi, *claim* e spiegazioni testuali, anche eventualmente contenuti in pagine *web* richiamate da *link* o *QR code*⁷⁴.

In assenza di riferimenti normativi *ad hoc*, per delineare la liceità delle informazioni comunicate in etichetta tramite le certificazioni di sostenibilità è necessario fare riferimento, oltre ai canoni citati, a due documenti orientativi rilasciati dalla Commissione europea: il primo è rappresentato dagli orientamenti pubblicati nel 2010 sulle migliori pratiche per i regimi facoltativi di certificazione per i prodotti agricoli e alimentari⁷⁵; il secondo dalle linee guida sull'interpretazione e applicazione della direttiva 2005/29/CE⁷⁶, aggiornato nel 2021⁷⁷. La Commissione, con il primo dei documenti citati, si è soffermata sui regimi facoltativi di certificazione dei prodotti agro-alimentari per individuare quelle pratiche che consentono di migliorare la trasparenza, credibilità ed efficacia di tali schemi ed evitare di ingenerare confusione nei consumatori. Tra queste, per quanto in questa sede maggiormente rileva, vi è la chiara definizione degli obiettivi sociali, ambientali, economici e/o giuridici che il regime si pone; l'introduzione, per gli schemi che utilizzano logo o etichette, di informazioni su come ottenere ulteriori dettagli sul regime; l'indicazione della modalità attraverso la quale è possibile contattare gli organismi di certificazione. Quanto ai contenuti, tutte le indicazioni dovrebbero essere basate su elementi oggettivi e verificabili e su una documentazione scientificamente fondata, che sia liberamente consultabile; inoltre dovrebbe essere chiaramente indicato se, in quale ambito e in quale misura il disciplinare vada oltre le pertinenti disposizioni giuridiche.

Nonostante la direttiva 2005/29/CE non contenga disposizioni riferite alla comunicazione di sostenibilità, la Commissione, con le Linee guida aggiornate nel 2021, dedica un'apposita sezione a questo tema, individuando nella direttiva alcuni principi fondamentali che a suo avviso consentono di

⁷⁴ V. H. SCHEBESTA, *Control in the Label – Self-Declared, Certified, Accredited? On-pack Consumer Communication about Compliance Control in Voluntary Food Schemes From a Legal Perspective*, in *Wageningen Working Papers in Law and Governance, Law and governance group*, 2017, 4, p. 25.

⁷⁵ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Orientamenti UE sulle migliori pratiche riguardo i regimi facoltativi di certificazione per i prodotti agricoli e alimentari*, 16 dicembre 2010 (2010/C 341/04).

⁷⁶ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Orientamenti sull'interpretazione e sull'applicazione della direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno C/2021/9320* (OJ C 526, 29.12.2021), p. 1–129.

⁷⁷ Sul ruolo centrale della *soft law* e in particolare delle linee guida nel diritto alimentare europeo si rimanda a P. BORGHI, *Le linee guida europee*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 93 ss.

contrastare il fenomeno del «*greenwashing*»⁷⁸ anche qualora la pratica commerciale sia realizzata attraverso l'utilizzo di certificazioni di sostenibilità. Occorre sottolineare come oggetto di attenzione sia esclusivamente la declinazione ambientale della sostenibilità – e in particolare l'introduzione in etichetta di «asserzioni ambientali» o «dichiarazioni ecologiche»⁷⁹ – mentre non sono analizzati gli ulteriori profili di questo concetto. Entrando nel merito delle indicazioni fornite dalla Commissione, essa sottolinea come le dichiarazioni ecologiche, in base agli artt. 6 e 7 della direttiva, debbano anzitutto essere veritiere, non contenere informazioni false ed essere presentate in modo chiaro, specifico, accurato e inequivocabile, in modo da non trarre in inganno i consumatori. Inoltre, ai sensi dell'art. 12, i professionisti devono disporre di prove a sostegno delle loro allegazioni ed essere pronti a fornirle alle autorità responsabili in caso di contestazioni. La Commissione chiarisce altresì che qualora le asserzioni ambientali evidenzino soltanto uno dei vari impatti del prodotto sull'ambiente queste possono essere ritenute ingannevoli: difatti, nonostante l'art. 5 comma 3 della direttiva citata lasci impregiudicate le pratiche pubblicitarie consistenti in dichiarazioni esagerate o in dichiarazioni che non sono destinate ad essere prese alla lettera, nel caso delle dichiarazioni ambientali è ritenuto che non debba venire enfatizzata indebitamente l'importanza di aspetti positivi che in realtà sono solo marginali⁸⁰.

⁷⁸ La comunicazione chiarisce anzitutto che il «*greenwashing*» nel contesto dei rapporti tra imprese e consumatori può riguardare tutte le forme di pratiche commerciali delle imprese nei confronti dei consumatori concernenti gli attributi ambientali dei prodotti. A seconda delle circostanze, tale pratica può comprendere tutti i tipi di affermazioni, informazioni, simboli, loghi, elementi grafici e marchi, nonché la loro interazione con i colori, impiegati sull'imballaggio, sull'etichetta, nella pubblicità, su tutti i media (compresi i siti internet), da qualsiasi organizzazione che si qualifichi come «professionista» e ponga in essere pratiche commerciali nei confronti dei consumatori. Sul fenomeno del *greenwashing* si veda F. BERTELLI, *I green claims tra diritti del consumatore e tutela della concorrenza*, in *Contr. impr.*, 2021, p. 286 ss.; A. LEONE, *Advertising e tutela del consumatore*, in *Dir. ind.*, 2021, p. 73 ss.; A. PISTILLI, *Il Green-washing tra pubblicità ingannevole e pratica commerciale scorretta: quando può dirsi atto di concorrenza sleale?*, in *Dir. ind.*, 2022, p. 381 ss.; F. URBANI, *La prima pronuncia in materia di contrasto al greenwashing: correttezza informativa e lealtà della concorrenza fra imprese*, in *Riv. soc.*, 2022, p. 663 ss.; M. TOMMASINI, *Green claim e sostenibilità ambientale. Le tutele ed i rimedi apprestati dall'ordinamento contro le pratiche di greenwashing*, in *Diritto di famiglia e delle persone*, 2023, 2, p. 858 ss.; I. RIVA, *Comunicazione di sostenibilità e rischio di Greenwashing*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 1, 2023, p. 55 ss.

⁷⁹ Queste consistono nella «pratica di suggerire o in altro modo dare l'impressione (nell'ambito di una comunicazione commerciale, del *marketing* o della pubblicità) che un prodotto o un servizio abbia un impatto positivo o sia privo di impatto sull'ambiente o sia meno dannoso per l'ambiente rispetto a prodotti o servizi concorrenti». V. sez. 4.1. della Comunicazione citata.

⁸⁰ Di conseguenza nell'ambito oggetto di analisi si applica un maggior rigore rispetto a quanto previsto in termini generali dalla direttiva. Perché l'asserzione ambientale possa es-

La direttiva, nel caso di pratiche non rientranti tra quelle dell'allegato I⁸¹ e quindi non sempre interdette, vieta le condotte che siano contrarie alla diligenza professionale⁸² e idonee a falsare in misura rilevante il comportamento economico del consumatore medio. La Commissione si sofferma quindi sul parametro rappresentato dalla diligenza professionale per evidenziare come, nell'ambito delle asserzioni ambientali, sia possibile ritenere ingannevoli i sistemi di certificazione che non si attengono a norme e codici di condotta⁸³, non offrono benefici sostanziali ai consumatori e non sono controllati e verificati da organismi indipendenti. Inoltre, le asserzioni ambientali non possono consistere in dichiarazioni vaghe e generiche quanto al sussistere di giovamenti ambientali senza che vi sia un'adeguata dimostrazione degli specifici vantaggi apportati e senza che siano rappresentati gli aspetti a cui tali benefici sono riferiti. La Commissione entra altresì nel merito della comunicazione di sostenibilità realizzata attraverso gli schemi di certificazione evidenziando la necessità che i professionisti informino i consumatori quanto agli elementi e le caratteristiche della dichiarazione e forniscano informazioni quanto ai sistemi di certificazione privati di cui esibiscono il logo, anche garantendo la possibilità di ricevere informazioni aggiuntive in modo accessibile e chiaro⁸⁴.

È in tempi recenti che si sono susseguite alcune pronunce a livello nazionale in merito alla conformità al codice del consumo dei messaggi in-

sere ritenuta lecita è ritenuto necessario tenere in considerazione i principali impatti ambientali del prodotto, nella sua complessità; fare riferimento a un effettivo impatto ambientale di quello specifico prodotto; distinguere adeguatamente le asserzioni ambientali da quelle più generali riguardanti il professionista, le sue pratiche e politiche di sostenibilità.

⁸¹ Cfr. art. 5, par. 5, della direttiva 2005/29/CE.

⁸² Sul criterio della diligenza professionale si vedano le considerazioni di A. DI LAURO, *Bugie e verità nella pubblicità delle acque minerali*, cit., p. 12 ss.

⁸³ La complessa individuazione del parametro relativo alla diligenza può essere supportata attraverso il ricorso a norme e codici di condotta che contengano impegni volontari in materia di protezione dell'ambiente o di comportamenti ecologici; tuttavia qualora l'operatore vi abbia volontariamente aderito, il mancato rispetto delle previsioni può a sua volta costituire una pratica ingannevole, in particolare qualora l'adesione dichiarata al codice influisca o possa influire sulla decisione di natura commerciale dei consumatori.

⁸⁴ Qualora il professionista scelga di utilizzare sistemi di etichettatura, simboli o attestati privati a fini commerciali, questi dovranno essere applicati soltanto ai prodotti/servizi o ai professionisti che soddisfano i criteri fissati per poterli utilizzare. Per non risultare ingannevoli, i criteri dovrebbero dimostrare chiari benefici per l'ambiente rispetto ai prodotti o professionisti concorrenti ed essere consultabili in modo agevole dai consumatori. L'etichettatura potrebbe dover essere ulteriormente spiegata, in modo da evidenziarne il significato e i criteri più pertinenti; i professionisti dovrebbero inoltre valutare la possibilità di una verifica da parte di terzi per assicurare la credibilità e la pertinenza dell'etichetta. Infine, si prevede che tali etichette non debbano poter essere confuse con altre, tra cui, per esempio, quelle dei sistemi di etichettatura ufficiali o dei sistemi dei concorrenti.

formativi relativi alla sostenibilità dei prodotti⁸⁵. In particolare, le sentenze degli organi giurisdizionali e i provvedimenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), in linea con quanto previsto dalle citate linee guida, hanno interessato la legittimità delle asserzioni ambientali e le dichiarazioni relative al benessere animale, mentre al momento non risultano delibere che riguardino ulteriori profili della comunicazione di sostenibilità⁸⁶. Nei provvedimenti che hanno riguardato l'etichettatura e pubblicità di tre linee di acqua in bottiglia – San Benedetto, Sant'Anna e Ferrarelle – l'AGCM già nel 2012 ha sottolineato come l'accresciuta sensibilità ambientale dei consumatori abbia indotto numerosi professionisti a conferire maggior risalto alle caratteristiche di compatibilità ambientale dei prodotti, attraverso l'apposizione di *green claims* o *environmental claims* che sono diventati un «potente strumento di *marketing*» in grado di orientare significativamente le scelte di acquisto dei consumatori. L'AGCM in questo delicato ambito ha quindi evidenziato come le indicazioni debbano essere trasmesse in modo chiaro, veritiero e fondato su metodi di valutazione certi e verifica-

⁸⁵ Si veda Trib. ordinario di Gorizia, sez. unica civile, (ord.), 26 novembre 2021, in *Giur. comm.*, 2022, 5, II, 1257. Il Tribunale evidenzia l'espandersi di un «fenomeno patologico» di *greenwashing* in grado di influenzare le scelte di acquisto; tenendo in considerazione l'ampia giurisprudenza autodisciplinare è inibita con effetto immediato, in via diretta e indiretta, la diffusione dei messaggi pubblicitari ritenuti ingannevoli («scelta naturale», «amica dell'ambiente», «eco-sostenibile» in relazione a una microfibra di derivazione petrolifera) ed è fissata una penalità a carico della resistente. A riguardo si veda F. URBANI, *La prima pronuncia in materia di contrasto al greenwashing: correttezza informativa e lealtà della concorrenza fra imprese*, in *Riv. soc.*, 2022, p. 663 ss.; B. LA PORTA, *Riflessioni a margine di un'ordinanza cautelare del Tribunale di Gorizia: greenwashing tra concorrenza sleale e diritto del consumatore all'acquisto consapevole*, in *Dir. agroalimentare*, 1, 2022, p. 7 ss.

⁸⁶ Di interesse per il settore agro-alimentare si segnalano in particolare i seguenti procedimenti, in ordine cronologico: PI2460 (*Bottigliette Pet Latte Lactis*, provvedimento n. 7464 del 10 agosto 1999), per la quale la bottiglietta di latte era «ecologica e completamente riciclabile a costi inferiori a quelli del vetro»; PI4927 (*Sacchetti COOP degradabili al 100%*, provvedimento n. 15104 dell'11 gennaio 2006), con utilizzo del *claim* «100% degradabile» «ti aiutano a rispettare la natura», «difesa dell'ambiente»; PS4026 (*Acqua San Benedetto-La scelta naturale*, provvedimento n. 20559 del 10 dicembre 2009); PS7235 (*Ferrarelle-impatto zero*, provvedimento n. 23278 dell'8 febbraio 2012), che reclamizzava l'acqua minerale a marchio Ferrarelle come privo di impatto sull'ambiente e vantava la propria attività d'impresa come particolarmente attenta al rispetto dell'ambiente; PS6302 (*Acqua Sant'Anna Bio Bottle*, provvedimento n. 24046 del 14 novembre 2012), relativo a *claim* attinenti ai risparmi in termini di emissioni di gas inquinanti derivanti dall'utilizzo della bottiglia prodotta utilizzando la c.d. bioplastica e non il PET; PS11099 (*Amadori-benessere animale*, provvedimento n. 27492 del 19 dicembre 2018) concernente la diffusione di una comunicazione commerciale diretta a veicolare l'impegno della cooperativa nel garantire le migliori condizioni di benessere animale. Sui provvedimenti in materia di acque minerali e in particolare il n. 23278, si veda A. DI LAURO, *Bugie e verità nella pubblicità delle acque minerali*, in *Federalismi.it*, 2015, 2, p. 1 ss.

bili, non essendo utilizzabili in modo generico e indimostrabile⁸⁷. Sul punto, il Consiglio di Stato ha a sua volta riscontrato come in presenza di *claim* che prospettano vanti prestazionali specifici o caratteristiche proprie di determinati prodotti, «non basti una mera elaborazione interna del professionista, anche se predisposta “*ad hoc*”». L’osservanza della diligenza professionale impone al professionista di comunicare informazioni e risultati solo a fronte di precisi, attendibili e verificabili riscontri scientifici e documentali⁸⁸, come quelli predisposti attraverso gli strumenti di certificazione. Ne deriva la centralità del ruolo attribuito a questi strumenti nell’ambito della valutazione relativa all’ingannevolezza delle dichiarazioni che attengano alla sostenibilità dei prodotti: le certificazioni sono incaricate di sopperire alla incertezza normativa sottesa al concetto di sostenibilità e consentono di provare la bontà della pratica commerciale intrapresa dall’operatore.

3.2. L’efficace funzionamento dello strumento delle certificazioni presuppone la loro capacità di ingenerare fiducia nei confronti dei consumatori⁸⁹, determinando un affidamento quanto alla veridicità del messaggio comunicato e alla validità del sistema di certificazione predisposto. Questo aspetto rappresenta, in effetti, l’elemento che maggiormente giustifica i maggiori costi affrontati dagli operatori per aderire allo schema e, più in generale, la particolare attenzione riservata a questo strumento. È stato tuttavia riscontrato come in una molteplicità di casi le certificazioni di sostenibilità siano utilizzate non per evidenziare pratiche virtuose ma, al contrario, per celare l’insostenibilità di filiere particolarmente problematiche dal punto di vista degli impatti sull’ambiente e sulla società⁹⁰. È quindi opportuno individuare i fattori da ritenersi idonei a determinare la fiducia del consumatore quanto alla attestazione di conformità del prodotto ai propri desiderata, e le garanzie atte ad assicurare che tale credito non sia mal riposto.

⁸⁷ Si veda in particolare il provvedimento n. 20559 relativo all’Acqua San Benedetto.

⁸⁸ V. Cons. Stato, Sez. VI, 27 aprile 2017, n. 1960 che accoglie l’appello avverso la sentenza del TAR Lazio che aveva annullato il provvedimento n. 20559 del 10 dicembre 2009 relativo alla pratica commerciale posta in essere da San Benedetto.

⁸⁹ A riguardo si veda G. JAHN, M. SCHRAMM, A. SPILLER, *The Reliability of Certification: Quality Labels as a Consumer Policy Tool*, in *Journal of Consumer Policy*, 2005, 28, p. 53 ss.; M. FERRARI, U. IZZO, *Diritto alimentare comparato*, cit., p. 232.

⁹⁰ Emblematico in tal senso è il caso della certificazione RSPO (*Roundtable on Sustainable Palm Oil*), ISPO e MSPO (*Indonesian Sustainable Palm Oil, Malaysian Sustainable Palm Oil*), per l’olio di palma. A riguardo si veda il *report* di GREENPEACE, *Destruction: Certified*, 2021; CHANGING MARKETS, *The false promise of certification*, 2018. Su questo tema, v. S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione B2C nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, cit., p. 668 ss.

Occorre pertanto analizzare la comunicazione che è rivolta al consumatore attraverso le certificazioni tenendo in considerazione la speciale forma di sicurezza che è prodotta da questo strumento, che induce a collocarlo nell'ambito di azione di un istituto – quello della «certezza pubblica» – molto antico e sul quale si è ampiamente soffermata la scienza giuridica⁹¹.

La certezza è stata infatti qualificata da autorevole dottrina quale bene, specificamente identificabile e dichiarato sul mercato attraverso l'utilizzo di propri segni distintivi, da individuare sul versante dei beni pubblici in quanto, per sua stessa natura, risponde a bisogni della generalità dei fruitori⁹². Rappresentazioni risalenti identificavano la fiducia come prodotto esclusivamente riconducibile ad un atto originario della pubblica autorità che interviene con l'apposizione del proprio pubblico sigillo, dotato di particolare autorevolezza. Tuttavia, è stato osservato un «rovesciamento concettuale nel rapporto tra Stato e cittadini», che ha comportato un'estensione del ruolo dei privati nella produzione di atti di certezza⁹³, fino

⁹¹ Si veda a riguardo M. S. GIANNINI, *Certezza pubblica*, in *Enc. Dir.*, vol. VI, Milano, 1960, p. 769 ss. L'A. a partire dal 1950 ha introdotto la nozione ed ha offerto una prima ricostruzione completa del tema. Secondo la rappresentazione offerta da A. FIORITTO, *La funzione di certezza pubblica*, *op. cit.*, la certezza pubblica consiste in una «qualità che l'ordinamento, attraverso norme di varia provenienza e natura, attribuisce a determinati atti e fatti con lo scopo di creare condizioni di sicurezza giuridica per la vita delle persone» (p. 6) o in altre parole «atti o comportamenti fissati in documenti o norme scritte, prodotti da soggetti prevalentemente pubblici e destinati a produrre un pubblico affidamento, intorno a persone, fatti od oggetti, rispetto ai gruppi o agli ordinamenti in cui operano» (p. 52). Più nello specifico, nella ricostruzione dell'A. le certificazioni di qualità possono essere collocate nella categoria degli accertamenti, nei quali, attraverso un giudizio valutativo, è riconosciuto il sussistere di una qualità o di un modo di essere degli alimenti, rilevante dal punto di vista giuridico amministrativo (p. 135).

⁹² Il riferimento è a F. ALBISINNI, *Sicurezze e controlli: chi garantisce cosa?*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 4, 2011, p. 8; ID., *Certificazione dei prodotti agroalimentari e globalizzazione, tra concorrenza e tutela*, in *Riv. reg. merc.*, 2018, 1, p. 21.

⁹³ v. A. FIORITTO, *La funzione di certezza pubblica*, *cit.*, p. 2. In questa prospettiva sarebbe quindi indifferente la qualificazione giuridica, pubblica o privata, del soggetto che produce le certezze, essendo le certezze giuridiche, tutte, da qualificarsi come espressione di una funzione pubblica, in quanto idonee a creare una fiducia comune in relazione a fatti, atti, comportamenti, dichiarazioni, oppure, quantomeno, a svolgere un ruolo ausiliario della funzione esercitata dal potere pubblico. L'A. sottolinea come anche le certezze prodotte da soggetti privati possono comunque definirsi pubbliche perché lo Stato mantiene sempre un controllo su di esse, e talvolta è direttamente lo Stato ad affidare a soggetti privati la produzione di dichiarazioni su cui si fondano certezze pubbliche. Tra le certezze pubbliche rientrerebbero non solo quelle derivanti da procedimenti che vedono la partecipazione dei privati – come nel caso delle denominazioni d'origine dei prodotti agroalimentari – ma anche certificazioni di qualità, prodotte da privati, su base volontaria, in quanto creano un legittimo affidamento nel cittadino. Si nota, inoltre, come anche alla base di tali certezze vi siano norme di legge che prevedono un sistema di riconoscimenti che potrebbe essere paragonato ad una delega di poteri o di funzioni pubbliche (v. p. 109-110; p. 291 ss.). Diversamente, M. S.

a giungere a una vera e propria «destatalizzazione del diritto»⁹⁴. A certificazioni provenienti da un soggetto pubblico si affiancano sempre più una molteplicità di certificazioni volontarie di mercato fondate sul contratto⁹⁵ che possono eventualmente coesistere con procedimenti amministrativi atti a legittimare il soggetto a produrre certezze⁹⁶: si è parlato in tal caso di «certezze pubbliche prodotte da soggetti privati» e di «esercizio privato di funzioni pubbliche»⁹⁷. Di conseguenza, non è più possibile associare la produzione di certezza esclusivamente all'attività svolta dall'autorità pubblica, che «garantisce» per il produttore, ma si riscontra una molteplicità di casi differenti in cui vi è un coinvolgimento più o meno intenso della pubblica autorità. La ormai conclamata entrata in crisi della distinzione rigida tra diritto pubblico e diritto privato⁹⁸ risulta in questo ambito particolarmente evidente e foriera di conseguenze per il mercato. Difatti, sebbene le certi-

GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1993, pp. 482 le qualifica come «certezze private», distinguendole con decisione dalle certezze pubbliche perché fondate sull'autonomia privata. Si veda inoltre A. MALTONI, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, Torino, 2005; D. BEVILACQUA, *L'esercizio privato di funzioni amministrative comunitarie*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, p. 732 ss.; A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e "certezze" private*, cit., p. 21 ss.

⁹⁴ Così F. ALBISINNI, *Certificazione dei prodotti agroalimentari e globalizzazione, tra concorrenza e tutela*, cit., p. 23, richiamando A. MOSCARINI, *Le fonti dei privati*, in *Giur. Cost.*, 2010, 1895; EAD., *L'accreditamento nel Regolamento CE n. 765/2008 e le "Fonti" di produzione privata*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 1, 2012, p. 23.

⁹⁵ Sul punto A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e "certezze" private*, cit., p. 15 ss. Si veda altresì R. SAIJA, *Standards e contratti di certificazione nel settore agroalimentare*, cit., p. 303 ss. L'A. da ultimo citato evidenzia come nell'ambito delle certificazioni volontarie «il contratto è il *fil rouge* che lega pressoché tutte le relazioni tra i protagonisti di esse» (p. 307).

⁹⁶ v. A. FIORITTO, *La funzione di certezza pubblica*, cit., p. 2 ss.

⁹⁷ Ivi, p. 9 e p. 293. Attraverso una delega espressa, i soggetti di diritto privato (enti certificatori) esercitano un «potere amministrativo di certificazione»; rilasciando atti tipici della pubblica autorità, ossia i certificati, svolgono un ruolo che è stato definito dalla dottrina come ausiliario di quello dell'amministrazione pubblica. Si veda inoltre A. GERMANÒ, *Sugli Organismi di controllo*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 1, 2018, p. 65 ss.; ID., *I controlli sui prodotti agroalimentari*, in S. CARMIGNANI e N. LUCIFERO (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza*, cit., p. 615 ss. L'A. evidenzia come nel caso di certificazioni di prodotti DOP, IGP e biologiche, il rapporto che si instaura tra l'organismo delegato al controllo e l'imprenditore soggetto al controllo è un rapporto di diritto privato, ma il soggetto privato «è investito della funzione di dare certezza pubblica della conformità dell'attività degli operatori ai relativi disciplinari», pertanto «un dato soggetto privato viene "rivestito" di sostanziale potestà pubblica, sicché gli atti da esso adottati hanno natura amministrativa sottoposti ad impugnazione per gli stessi vizi degli atti della Pubblica Amministrazione». A riguardo si veda inoltre A. MALTONI, *Il conferimento di potestà pubbliche ai privati*, Torino, 2005, p. 320 ss.; E. BIVONA, *Le certificazioni di qualità: vizi del prodotto e responsabilità dell'ente certificatore*, in *Contratto/impresa*, 2006, p. 1362 ss.; D. BEVILACQUA, *L'esercizio privato di funzioni amministrative comunitarie*, cit., p. 738 ss.

⁹⁸ Così, R. SAIJA, *Informazione alimentare e qualità*, in R. SAIJA e P. FABBIO, *La qualità e le qualità dei prodotti alimentari tra regole e mercato*, cit., p. 154.

ficazioni che si affidano a *standard* privati presentino una molteplicità di vantaggi (tra i quali, la provenienza «dal basso» degli standard tecnici, che consente il ricorso all'*expertise* degli operatori e una maggiore flessibilità; un'allocazione di costi minori in capo ai pubblici poteri; l'incentivazione di regole adeguate e proporzionali alle esigenze), queste presentano anche potenziali svantaggi, tra i quali spiccano la mancata o ridotta legittimazione democratica, carenze quanto a trasparenza e garanzie di partecipazione, potenziali conflitti di interesse e, in ultima analisi, una limitata capacità di vincolare i soggetti autoregolati che determina incertezza nei consumatori quanto all'effettivo rispetto delle regole auto-imposte⁹⁹.

Certezze pubbliche e private, lungi dal rappresentare due concetti nettamente contrapposti, sono state efficacemente rappresentate come due polarità entro le quali si delineano fenomeni di volta in volta differenti che realizzano diverse combinazioni di potere pubblico e privato¹⁰⁰. Questi sono costituiti intorno ai tre poli degli standard, dei sistemi di certificazione e di quelli di accreditamento, determinando il sorgere del c.d. «*Tripartite Standards Regime*»¹⁰¹. Si tratta di un sistema dalla natura ibrida pubblico/privata¹⁰² fondato sul contratto di certificazione che è stipulato tra produttori e organismi privati certificatori – soggetti, quest'ultimi, che sono tenuti a verificare la conformità del prodotto agli standard predefiniti e garantire le caratteristiche del prodotto e/o ai suoi metodi di produzione – e che si completa attraverso l'ulteriore attività svolta dagli enti di accreditamento¹⁰³. In questi casi si ha l'esercizio di un'attività «destinata alla certezza», da parte di organismi economici privati, dei quali il pubblico potere garan-

⁹⁹ In dottrina N. RANGONE, *Declinazioni e implicazioni dell'autoregolazione: alla ricerca della giusta misura tra autonomia privata e pubblico potere*, in *Riv. dir. alm.*, fasc. 4, 2011, p. 20 ss.

¹⁰⁰ Così A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e "certezze" private*, cit., p. XVII; p. 149 ss.

¹⁰¹ Sul punto, F. ALBISINNI, *Certificazione dei prodotti agroalimentari e globalizzazione, tra concorrenza e tutela*, cit., p. 23. Si veda inoltre K. P. PURNHAGEN, A. MOLITORISOVÁ, *Public and Private Enforcement in European Union Food Law*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2022, 13, p. 469 ss. Sull'*enforcement* degli *standards*, v. altresì P. VERBRUGGEN, *Gorillas in the Closet? Public and Private Actors in the Enforcement of Transnational Private Regulation*, 7 *Regulation & Governance*, 2013, p. 512 ss.

¹⁰² Sulla natura ibrida pubblico-privata v. H. SCHEBESTA, *Control in the Label – Self-Declared, Certified, Accredited? On-pack Consumer Communication about Compliance Control in Voluntary Food Schemes From a Legal Perspective*, cit.

¹⁰³ Come rilevato da A. FIORITTO, *La funzione di certezza pubblica*, cit., p. 311, accreditare significa «verificare e garantire la competenza e la professionalità di un organismo di certificazione, di un laboratorio di prova/taratura o del personale della qualità, secondo parametri comuni ed oggettivi».

tisce l'indipendenza e l'imparzialità, realizzando un peculiare fenomeno di *co-regulation*¹⁰⁴.

Dottrina e giurisprudenza si sono interrogate sulla natura degli enti di certificazione e di quelli di accreditamento. È stato evidenziato come il potere degli enti di certificazione non si limiti all'organizzazione di semplici controlli di conformità, ma comprenda anche quello di trarre conseguenze dai controlli effettuati. Ciò nonostante, la più recente giurisprudenza europea e nazionale ha escluso che l'attività di tali organismi privati possa essere considerata una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri, sebbene essi siano delegati dall'autorità pubblica a svolgere attività di controllo sulle certificazioni di qualità¹⁰⁵. La Corte di giustizia difatti,

¹⁰⁴ Con il termine si allude al coordinamento tra iniziative regolative pubbliche e private, che può essere più o meno stringente e assumere forme diverse. A riguardo si veda M. FERRARI, *Nuove iniziative in materia di etichettatura di origine e ambientale: lo schema Made Green in Italy*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 608 ss.; N. RANGONE, *Declinazioni e implicazioni dell'autoregolazione: alla ricerca della giusta misura tra autonomia privata e pubblico potere*, cit., p. 4.

¹⁰⁵ Negli anni precedenti la giurisprudenza amministrativa aveva invece affermato la propria giurisdizione a decidere le controversie relative a provvedimenti adottati dagli organismi privati di certificazione nei confronti delle imprese assoggettate a controllo. V. sent. Cass., Sez. I civ., 10 gennaio 2008, n. 355, nella quale, in relazione alle attività di controllo del rispetto del disciplinare delle DOP è affermato che «al di là della pur corretta qualificazione dei soggetti preposti al controllo quali privati incaricati di pubbliche funzioni» si tratta «di una missione di interesse generale che rientra nei compiti essenziali dello Stato in materia di tutela dell'alimentazione». Pertanto, «l'attività di controllo e certificazione di conformità del prodotto alla D.O.P., di attestazione di quest'ultima mediante apposizione del marchio, di polizia amministrativa volta a prevenire ed accertare eventuali abusi rispetto alle prescrizioni del disciplinare concretano esplicazione di pubbliche potestà amministrative e non già esercizio di attività privata d'impresa». Si veda il caso risolto dal TAR Lazio, Sezione II ter, 26 marzo 2013, n. 3125, relativo alla produzione di prosciutti DOP San Daniele e Parma; la pronuncia del Trib. Puglia, Bari, 26 gennaio 2015, n. 135, sull'assegnazione a soggetti privati, denominati Centri di Assistenza Agricola, di un'ampia serie di funzioni di natura amministrativo-burocratica di supporto e consulenza a favore delle imprese agricole; del Trib. di Bologna, sent. 28 gennaio 2016 n. 3181, in materia di produzione biologica, in cui è stato dichiarato il difetto di giurisdizione a favore del giudice amministrativo. Si rimanda a riguardo a A. GERMANÒ, M. P. RAGIONIERI, E. ROOK BASILE, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, cit., pp. 184-185; A. GERMANÒ, *Sugli organismi di controllo*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 1, 2018, p. 65 ss.; ID., *I controlli sui prodotti agroalimentari*, in S. CARMIGNANI e N. LUCIFERO (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza*, cit., p. 615 ss. Si veda altresì M. GIUFFRIDA, *Segni degli alimenti: DOP, IGP e STG*, in *Estratto da: Digesto delle Discipline Privatistiche, Sezione civile, Aggiornamento XI*, Milano, 2018, p. 442. L'orientamento per il quale le controversie relative agli atti adottati dagli organismi di controllo sono attribuiti alla giurisdizione amministrativa è seguito anche da TAR Puglia, Bari, Sez. II, 14 luglio 2017, n. 813; Sez. III, 9 giugno 2020, n. 825, e da Cons. stato, Sez. III, 18 giugno 2019, n. 4114. A favore della giurisdizione ordinaria, invece, TAR Basilicata, Potenza, Sez. I, 22 novembre 2018, n. 772; TAR Emilia-Romagna, Bologna, Sez. I, 1° ottobre 2019, n. 737; TAR Veneto, Venezia, Sez. III, 6 luglio 2020, n. 571.

pur non negando agli Stati membri la possibilità di attribuire ai certificati natura pubblica, ha evidenziato come l'attività degli enti di certificazione sia esercitata sotto la sorveglianza attiva dell'autorità pubblica competente, soggetto che è in ultimo luogo responsabile dei controlli e delle decisioni¹⁰⁶. A livello nazionale, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione¹⁰⁷, in conformità con tale pronuncia, nel decidere in merito a una contestazione presentata da un'azienda biologica avverso una decisione dell'organismo di certificazione che aveva inibito la commercializzazione dei suoi prodotti, hanno a loro volta escluso che l'ente di certificazione partecipi all'esercizio di funzioni pubbliche e di conseguenza hanno negato la competenza sulla controversia del giudice amministrativo, sul presupposto che gli organismi privati esercitino un ruolo meramente ausiliario e preparatorio.

Gli enti di accreditamento sono invece incaricati, in una fase preceden-

¹⁰⁶ V. Corte giust., 29 novembre 2007, in causa C-393/05, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica d'Austria*, in *Raccolta*, 2007, p. I-10195 ss., con nota di D. BEVILACQUA, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, vol. 14, fasc. 7, p. 732 ss. e Corte giust., 29 novembre 2007, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, in causa C-404/05, in *Raccolta*, 2007, p. I-10239 ss.

¹⁰⁷ Il riferimento è alla Cass. S.U. (ord.), 5 aprile 2019, n. 9678, cit. Tale orientamento è stato confermato anche dalla sentenza della Cass. S.U., 28 gennaio 2021, n. 1914, in *Foro It.*, 2021, 1730, 05. Con quest'ultima sentenza citata, nel confermare la giurisdizione del giudice ordinario nella controversia tra operatore biologico ed ente di certificazione, la Corte rileva come il termine «delega» presupponga in realtà l'esercizio di un potere di autorizzazione dell'autorità pubblica di vigilanza, che è «subordinato al rispetto della sussistenza di requisiti tassativi previsti dalla legge in capo agli organismi di controllo, di modo che risulti garantita l'obiettività ed assicurata l'efficienza dei controlli effettuati dagli organismi privati, che segnatamente nell'ambito dell'attività di certificazione, legata a parametri tecnici, operano secondo il diritto privato in adempimento di obbligazioni aventi fonte contrattuale con il produttore biologico» (punto 4.5). All'orientamento espresso dalle S.U. della Cassazione si è conformata la giurisprudenza amministrativa, con le sentenze Cons. Stato, Sez. III, 3 marzo 2021, n. 1829; Cons. Stato, Sez. III, 26 marzo 2021, n. 2576, in *Repertorio Foro Italiano*, 2021, nelle quali si afferma che i provvedimenti adottati dagli Organismi privati di Controllo non hanno carattere autoritativo e non rappresentano esercizio di una pubblica funzione per effetto di delega, configurandosi piuttosto quale esercizio di un'attività ausiliaria rispetto al potere di sorveglianza e controllo attribuito al Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, cui compete insieme alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano, altresì, la vigilanza sugli organismi di certificazione autorizzati a verificare il rispetto dei requisiti necessari a consentire l'indicazione sull'etichetta di «agricoltura biologica - regime di controllo CE» e, in caso di successivi controlli negativi, all'applicazione delle misure sanzionatorie. Siffatto orientamento è confermato altresì da Cons. Stato, Sez. III, 6 dicembre 2021, n. 8118. In tal senso v. anche TAR Roma, sez. IV, 12 aprile 2022, n. 4449, in *Foro Amministrativo (II)*, 2022, 4, II, p. 576, TAR Sicilia, Catania, Sez. I, n. 862 del 2021, TAR Puglia, Lecce, n. 1136 del 2021, TAR Piemonte, Sez. II, 21 ottobre 2021, n. 934, TAR Piemonte, sez. II, 23 novembre 2021 n. 1052, TAR Sicilia, Palermo, Sez. II, 6 febbraio 2023 nn. 362 e 363. Per una ricognizione della giurisprudenza citata si veda L. PASSERINI, *Difetto di giurisdizione del Giudice amministrativo in materia di certificazione del biologico: la giurisprudenza più significativa*, in *Amministrazione in Cammino*, 2023, p. 1 ss.

te all'immissione in commercio dei prodotti, di valutare la competenza degli organismi certificatori, nel rispetto del reg. (UE) n. 765/2008¹⁰⁸. L'attività di accreditamento – in Italia svolta da Accredia¹⁰⁹ – rappresenta l'ultimo livello di controllo nel sistema europeo di valutazione della conformità. La dottrina ha quindi evidenziato come la funzione esercitata dagli enti di accreditamento persegua finalità pubblicistiche¹¹⁰: sebbene possa essere esercitata da enti aventi natura privatistica, la loro attività è in grado di creare

¹⁰⁸ L'affidamento a soggetti privati di compiti di rilievo pubblicistico – come l'attività di certificazione – è stato oggetto del Convegno organizzato da AIDA-IDAIC, e ospitato presso l'Università della Tuscia, Viterbo, del 2-3 dicembre 2011, i cui atti sono stati pubblicati sulla *Rivista di diritto alimentare*, fasc. 4, 2011, e fasc. 1, 2012. Si veda in particolare F. ALBISINNI, *Sicurezze e controlli, chi garantisce cosa?*, cit., p. 1 ss.; A. MOSCARINI, *L'accreditamento nel Regolamento CE n. 765/2008 e le "Fonti" di produzione privata*, cit., p. 1 ss.; S. AMOROSINO, *Il Regolamento CE n. 765/2008, in materia di accreditamento degli organismi di valutazione della conformità (certificazione)*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 4, 2011, p. 1 ss. Sul tema si veda inoltre A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e "certezze" private*, cit., p. 98 ss., in particolare laddove sottolinea come, attraverso il reg. (CE) n. 765/2008, l'accreditamento si sia trasformato da una funzione esclusivamente interna ai sistemi volontari di certificazione a una funzione pubblicistica; v. F. ALBISINNI, *Certificazione dei prodotti agroalimentari e globalizzazione, tra concorrenza e tutela*, in *Riv. reg. merc.*, 2018, 1, p. 36 ss.; M. FERRARI, U. IZZO, *Diritto alimentare comparto*, cit., p. 246 ss.

¹⁰⁹ Si ricorda che, in attuazione del citato regolamento europeo, il decreto interministeriale 22 dicembre 2009 ha disciplinato l'organizzazione e il funzionamento dell'unico organismo di accreditamento presente in Italia, Accredia, designato da un ulteriore decreto interministeriale emanato nella medesima data. Accredia è un ente privato, senza scopo di lucro, derivante dalla fusione di Sincert e Sinal.

¹¹⁰ Le opinioni prevalenti della dottrina sono nel senso della natura pubblicistica dell'attività di accreditamento posta in essere da soggetti privati. Si veda a riguardo A. FIORITTO, *La funzione di certezza pubblica*, Padova, 2003, p. 291 ss.; e A. BENEDETTI, *Certezza pubblica e "certezze" private*, cit., p. 131 ss.; H. SCHEBESTA, *Control in the Label – Self-Declared, Certified, Accredited?*, cit., p. 13. Tuttavia, anche se gli enti di accreditamento sono descritti quali enti che svolgono l'ultimo controllo «pubblico» dalla Commissione europea, sulla sua pagina *web*, e analogamente era indicato anche dall'associazione *no profit* EA (*European cooperation for Accreditation*), sulla natura pubblica o privata degli enti di accreditamento (e la qualifica delle persone che operano in tali enti quali pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio) non vi è univocità. Si veda a riguardo E. RIVA, *Natura giuridica delle attività di accreditamento*, *Editoriale Accredia*; e la sentenza del TAR Lazio, sez. I *ter*, del 4 marzo 2016 n. 2849, con la quale è stata rimandata alla magistratura ordinaria una vertenza che ha visto coinvolta Accredia, escludendo che l'accreditamento costituisca un provvedimento amministrativo. V. altresì A. MOSCARINI, *L'accreditamento nel Regolamento CE n. 765/20098 e le "fonti di produzione privata"*, cit., p. 1 ss., laddove evidenzia in particolare la nota difficoltà, per la dottrina amministrativistica, di individuare un criterio discrezionale che consenta con certezza di distinguere gli enti pubblici dagli enti privati. Richiamando A. M. SANDULLI, *Enti pubblici ed enti privati di interesse pubblico*, in *Studi giuridici in onore di Giovanni Salemi*, Milano, 1961, p. 317 ss., l'A. ricorda come egli escludesse che la natura degli interessi perseguiti potesse essere sufficiente a identificare l'essenza del pubblico, ravvisando nell'ordinamento anche enti privati ai quali era affidato il perseguimento di finalità pubblicistiche, definiti «enti privati di interesse pubblico».

una certezza pubblica sull' idoneità professionale degli enti accreditati¹¹¹, che sono invece assoggettati alle regole di mercato¹¹².

Requisiti di sostenibilità sono sempre più presenti nei capitolati della GDO e negli standard aziendali¹¹³, tuttavia anche i poteri pubblici sovente riconoscono e rinviando a certificazioni private¹¹⁴ definite a livello ultra-

¹¹¹ Come recita il 'considerando' 9 del reg. (UE) n. 765 del 2008, il «valore particolare dell'accredimento sta nel fatto che esso fornisce un'attestazione dotata di autorità della competenza tecnica degli organismi cui spetta assicurare la conformità alle norme applicabili». Gli Stati membri devono quindi garantire l'indipendenza degli enti di accreditamento dai certificatori; l'assenza di pressioni commerciali e di conflitti di interesse (art. 8, comma 1); che le decisioni relative all'attestazione di accreditamento siano assunte da persone distinte rispetto a quelle che effettuano le valutazioni (art. 8, comma 3); che gli enti possano operare in modo da disporre di mezzi sufficienti, garantendo procedure adeguate ed efficienti e rendendo pubblici i risultati delle attività svolte. Gli enti di accreditamento svolgono un'attività di attestazione della competenza dei certificatori; gli Stati, a loro volta, devono controllare l'organismo di accreditamento, eventualmente adottando opportuni provvedimenti correttivi (art. 9, comma 1).

¹¹² Osserva F. ALBISINNI, *Certificazione dei prodotti agroalimentari e globalizzazione, tra concorrenza e tutela*, in *Riv. reg. merc.*, 2018, 1, p. 5, che da questo sistema «deriva una peculiare sovrapposizione di ambiti disciplinari: privatistico quanto allo svolgimento delle attività in regime di concorrenza e di economicità di gestione e nel rispetto di contratti stipulati con le singole imprese controllate; pubblicistico quanto all'accredimento, all'iscrizione nel registro degli organismi abilitati, alla designazione per le singole denominazioni, alle garanzie riconosciute alle imprese assoggettate a certificazione, alle finalità assegnate».

¹¹³ v. L. RUSSO, *Gli standard privati*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 109 ss.; D. VITI, *Technical Rules and National Regulations*, in L. COSTATO e F. ALBISINNI (a cura di), *European and global food law*, 2° ed., 2016, p. 309 ss. Sulle certificazioni come «braccio violento dello standard», strumento attraverso cui è possibile garantire una loro applicazione uniforme, v. M. FERRARI, U. IZZO, *Diritto alimentare comparto*, p. 232. Sul ruolo degli standard privati nel commercio internazionale e le potenzialità che questi introducano barriere al commercio, rientranti nell'ambito degli accordi SPS e TBT, v. J. MANOJ, *Are Eco-Labels Consistent with World Trade Organization Agreements?*, in *J. World Trade*, 2004, 38, 1, p. 69 ss.; E. VAN DER ZEE, *Disciplining Private Standards Under the SPS and TBT Agreement: A Plea for Market-State Procedural Guidelines*, in *Journal of World Trade*, 2018, vol. 52, issue 3, p. 393 ss. Sulla previsione a livello contrattuale dell'obbligo di tenere condotte sostenibili v. S. LANDINI, *Clausole di sostenibilità nei contratti tra privati. Problemi e riflessioni*, in *Dir. pubbl.*, 2015, p. 626 ss. In merito alla disciplina del marchio di certificazione, v. M. LIBERTINI, *Marchi collettivi e marchi di certificazione. Funzioni e problemi della disciplina dei segni distintivi di uso collettivo*, in *Riv. dir. ind.*, 2019, p. 466 ss.; M. MAURO, *La provenienza geografica dei prodotti agroalimentari, tra marchi di certificazione, collettivi e denominazioni di origine. Prime riflessioni a margine dell'art. 11 bis del Codice della proprietà industriale*, in *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza*, cit., p. 565 ss.

¹¹⁴ v. F. ALBISINNI, *Certificazione dei prodotti agroalimentari e globalizzazione, tra concorrenza e tutela*, in *Riv. reg. merc.*, 2018, 1, p. 24 ss. Si veda inoltre A. BENEDETTI, *Profili di rilevanza giuridica delle certificazioni volontarie ambientali*, in *Riv. quadrim. dir. amb.*, 1/2, 2012, p. 5 ss.; D. VITI, *Certificazioni di qualità di organismi privati*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 115 ss.; R. SAJJA, *Standards e contratti di certificazione nel settore agroalimentare*, cit., p. 303 ss.; L. LEONE, *Certificazioni etiche (lavoro, ambiente, religione, benessere animale)*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione*

statale, come avviene nel caso delle norme tecniche dell'Iso (*International Standard Organization*)¹¹⁵.

Altri schemi, come quelli propri delle certificazioni biologiche¹¹⁶, sono maggiormente orientati sul versante pubblico, con standard contenuti in norme giuridiche definite dal legislatore europeo. In tal caso, l'attività di controllo è sia precedente che successiva alla certificazione¹¹⁷ e si realizza attraverso un'articolazione di compiti tra autorità competenti e organismi accreditati cui sono delegate le attività¹¹⁸. È nell'ambito delle produzioni

europea, cit., p. 532 ss.; E. VAN DER ZEE, *Sustainability Labels in the Shadow of the Law*, cit., p. 19 ss.

¹¹⁵ V. L. SALVI, *Le certificazioni private nel settore alimentare*, cit., p. 322.

¹¹⁶ Cfr. reg. (UE) 2018/848 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007. Sul tema si rimanda, *ex multis*, a I. CANFORA, *L'agricoltura biologica nel sistema agroalimentare. Profili giuridici*, Bari, 2002; EAD., *Il nuovo assetto dell'agricoltura biologica nel sistema del diritto alimentare europeo*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, p. 361 ss.; E. CRISTIANI, *Il metodo di produzione biologico*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ e E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, vol. III, cit., p. 81 ss.; N. LUCIFERO, *Il regolamento (UE) 2018/848 sulla produzione biologica. Principi e regole del nuovo regime nel sistema del diritto agroalimentare europeo*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 477 ss.; M. MAURO, *Il nuovo regolamento sull'agricoltura biologica: nuove prospettive e vecchi paradigmi*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2018, 6, p. 1 ss.; L. LEONE, *Lost in translation? the Eu law reform of organic farming*, in *EFFL Review*, 2018, p. 421 ss.; I. CANFORA, *L'impresa agricola biologica tra responsabilità e controlli*, in E. CRISTIANI, A. DI LAURO e E. SIRSI (a cura di), *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura. In onore di Marco Goldoni*, Pisa, 2018, p. 473 ss.; L. LEONE, *Organic regulation a legal and policy journey between Europe and the United States*, Quaderni del Dipartimento di scienze giuridiche di Piacenza, 2019; R. SAIJA, *Macellazione rituale e produzione biologica in un caso deciso dalla Corte di Giustizia*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 4, 2019, p. 64 ss.; E. CRISTIANI, *I prodotti dell'agricoltura biologica*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 454 ss.; V. RUBINO, *Primum vivere? Le produzioni biologiche fra nuova PAC, esigenze di sostenibilità e sicurezza alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 344 ss.

¹¹⁷ V. art. 38 del reg. (UE) 2018/848 e art. 9 del reg. (UE) 2017/625. Si ricorda che ai sensi del reg. (UE) 2017/625 il certificato ufficiale è «un documento in forma cartacea o elettronica, firmato dal certificatore, che garantisce la conformità a uno o più requisiti previsti dalla normativa (...)» (art. 3, punto 27). Sul sistema dei controlli introdotto dal reg. (UE) 2017/625 si veda F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., p. 199 ss.; Id., *Il regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa e globalizzazione*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 1, 2018, p. 11 ss. Si rimanda inoltre a F. AVERSANO, *Il sistema dei controlli ufficiali*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO e L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 635 ss.; Id., *Controlli e altre attività ufficiali: il nuovo corso istituzionale per la trasparenza del mercato agroalimentare*, in S. CARMIGNANI e N. LUCIFERO (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza*, cit., p. 1069 ss.

¹¹⁸ V. artt. 34 e 40 del reg. (UE) 2018/848. A riguardo si veda V. PAGANIZZA, *Il controllo ufficiale sulle produzioni c.d. "di qualità" (DOP, IGP e biologiche)*, in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA e L. SALVI (a cura di), *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 347 ss. In Italia, il Ministero delle Politiche Agricole e forestali (oggi Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste) è individuato come autorità preposta al coordinamento delle attività di controllo e vigilanza per i prodotti biologici, mentre gli organismi

biologiche che si può notare l'instaurarsi di un rapporto particolarmente intenso tra produzioni alimentari e sostenibilità: difatti attraverso tale sistema l'Unione europea ha regolato, ormai da lungo tempo, un proprio modello di produzione sostenibile¹¹⁹ caratterizzato per una particolare attenzione rivolta alla componente ambientale ed etica della sostenibilità¹²⁰. Il terreno comune tra prodotti biologici e sostenibilità può rinvenirsi anche dal punto di vista storico: dopo la sua nascita in epoca prebellica, il movimento del biologico è tornato in *auge* negli anni '70, in concomitanza con la nascita del movimento ambientalista¹²¹, proponendosi come alternativa all'agricoltura convenzionale. Tuttavia, pur basandosi anch'esso sul principio di produrre alimenti e prodotti agricoli con procedimenti ottenuti rispettando la salute umana, la salute dei vegetali e la salute e il benessere degli animali¹²², il biologico, come delineato dal reg. (UE) 2018/848, non risulta collimare con il concetto di sostenibilità, nelle sue plurime declinazioni e lungo l'in-

privati, autorizzati con decreto ministeriale, svolgono attività di controllo nel rispetto di un piano o programma da loro stessi realizzato. Quanto alla legislazione nazionale si veda gli artt. 4 e 5 del decreto legislativo 23 febbraio 2018 n. 20.

¹¹⁹ Si veda il reg. (UE) 2018/848, art. 5, il quale sancisce la produzione biologica quale «sistema di gestione sostenibile», in continuità con quanto precedentemente previsto dal precedente Regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, del 28 giugno 2007, *relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CEE) n. 2092/91* (OJ L 189, 20.7.2007, p. 1–23), il cui art. 3 includeva tra gli obiettivi generali della produzione biologica quello di «stabilire un sistema di gestione sostenibile per l'agricoltura». A riguardo, v. M. MAURO, *Il nuovo regolamento sull'agricoltura biologica: nuove prospettive e vecchi paradigmi*, cit., p. 3. Sul rapporto tra produzioni biologiche e sostenibilità si vedano A. TOMMASINI, *Produzioni biologiche a filiera corta in funzione di un'alimentazione sostenibile*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, I, p. 33 ss.; L. RUSSO, *Agricoltura e tutela della biodiversità*, in A. GERMANÒ e D. VITI (a cura di), *Agricoltura e beni comuni*, Atti del Convegno IDAIC, Lucera 27-28 ottobre 2011, p. 187 ss.; E. CRISTIANI, *La sostenibilità ambientale delle filiere agro-alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, I, p. 55 ss.

¹²⁰ Su questo aspetto, in senso critico, si veda E. CRISTIANI, *Quali regole per un'agricoltura "sostenibile"?*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 655. Per ulteriori approfondimenti si veda EAD., *Dal vino biologico al vino sostenibile?*, in *Diritto Agroalimentare*, 2019, p. 411 ss.

¹²¹ Sulle radici storiche del movimento biologico, che si ritrovano già nell'Ottocento, e sono influenzate ampiamente dalla matrice ecologica, si rimanda a A. BERTON, *La storia del biologico. Una grande avventura*, 2023; v. inoltre G. ORLANDO, *Culture della sostenibilità silenziosa. Consumare biologico nell'Antropocene*, in ANUAC, Vol. 6, 1, 2017, p. 263. Il 1972 segna la data della nascita dell'IFOAM (*International Federation of Organic Agriculture Movements*), a Versailles, con l'avvio di quello che è stato definito «Biologico 2.0» caratterizzato dalla diffusione di disciplinari di produzione e dall'adozione di sistemi di controllo basati su certificazioni e ispezioni.

¹²² V. reg. (UE) 2018/848, art. 5, lett. *d*). Si noti inoltre come il principio dello sviluppo sostenibile sembri riecheggiare, in tale regolamento, all'art. 5, lett. *c*), laddove tra i principi generali è introdotto quello di «assicurare un impiego responsabile dell'energia e delle risorse naturali come l'acqua, il suolo, la sostanza organica e l'aria».

tera filiera¹²³. Produzioni locali, realizzate da imprese medio/piccole, possono risultare maggiormente sostenibili rispetto a quelle biologiche, avendo la possibilità di allontanarsi maggiormente dai metodi convenzionali di produzione e *marketing* e risultando maggiormente capaci di tenere conto delle caratteristiche sociali e dei limiti ambientali, paesaggistici, rigenerativi e faunistici della natura del luogo¹²⁴. Tuttavia, come osservato dalla Commissione europea, la produzione biologica «rimane per il momento l'unico sistema riconosciuto da un solido metodo di certificazione», ed è per tale ragione che è individuata quale un modello da seguire, capace di «fungere da esempio e spianare la strada a pratiche agricole più sostenibili, a un migliore uso delle fonti rinnovabili, a standard più elevati di benessere degli animali e a maggiori redditi per gli agricoltori»¹²⁵.

4. La dottrina si è ampiamente soffermata sull'evoluzione che ha interessato la fornitura di informazioni ai consumatori di prodotti alimentari, nell'ottica di rafforzare la sua funzione educativa e affermare una «responsabilità sociale del consumatore»¹²⁶. Difatti, in linea con il valore solida-

¹²³ Sul tema v. B. LA PORTA, *Riflessioni per una definizione di «prodotto agroalimentare sostenibile»*, cit., p. 299.

¹²⁴ È stato osservato come le produzioni biologiche non riuscirebbero più a porsi quale modello alternativo rispetto alle produzioni convenzionali, a causa della c.d. «convenzionalizzazione del biologico». Ciò in quanto la necessità per i prodotti biologici di adeguarsi a standard convenzionali, l'allargamento e la specializzazione delle aziende agricole e la nazionalizzazione e globalizzazione delle vendite, impedirebbero, nel complesso, la realizzazione di concetti ecologici. Così G. W. OESTERDIEKHOF, *The Development of Organic Agriculture. Sustainable Development or Industrial Modernisation?*, in *Eastern European Countryside*, 2003, vol. 9, p. 71-72. V. inoltre G. VULCANO, L. CICCARESE, *Spreco alimentare: un approccio sistemico per la prevenzione e la riduzione strutturali*, ISPRA, 2018, p. 273-274, laddove è rilevato come invece si stiano diffondendo sempre più «pratiche agronomiche che rispetto all'agricoltura biologica certificata sono maggiormente integrate con l'ambiente naturale, la società e garantiscono la produttività: si tratta della “agro-ecologia”, dell'agricoltura biodinamica che ha un suo sistema di certificazione, dell'agricoltura sinergica, dell'agricoltura organica rigenerativa, della permacultura e di altre ancora». A riguardo si veda E. CRISTIANI, *La sostenibilità ambientale delle filiere agro-alimentari*, cit., p. 63. Questi limiti dell'agricoltura biologica sono alla base della proposta che dovrebbe avviare la nuova fase del c.d. biologico 3.0, lanciata con il documento IFOAM, *Organic 3.0 – for truly sustainable farming and consumption*, 2017.

¹²⁵ Cfr. COMMISSIONE UE, *Piano d'azione per lo sviluppo dell'agricoltura biologica*, COM(2021)141 del 25 marzo 2021, p. 3. Il documento definisce altresì gli agricoltori dediti all'agricoltura biologica «pionieri dell'agricoltura sostenibile del futuro» (p. 1.). Per una riflessione sul futuro del metodo di produzione biologica, si veda V. RUBINO, *Primum vivere? Le produzioni biologiche fra nuova PAC, esigenze di sostenibilità e sicurezza alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 344 ss.

¹²⁶ v. A. DI LAURO, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi alfabetismi. La costruzione di una “responsabilità del consumatore”*, cit., p. 20 ss.; S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agroalimentare europeo*,

ristico alla base dell'Unione europea, e per presidiare la libertà di scelta del consumatore e la sua possibilità di esprimere la propria personalità anche attraverso le scelte di acquisto, si è andata a rafforzare la «dimensione personalista»¹²⁷ dell'informazione realizzata attraverso l'etichettatura.

L'avvio di tale «nuova fase evolutiva»¹²⁸ è segnata dal reg. (UE) n. 1169/2011 il quale, per assicurare un elevato livello di tutela della salute e il diritto all'informazione dei consumatori, evidenzia la necessità di garantire che essi siano adeguatamente informati sugli alimenti posti in vendita. In quest'ottica, il consumatore non è soggetto passivo ma è riconosciuto quale attore principale della filiera, chiamato a scegliere i prodotti agroalimentari sulla base delle informazioni ricevute nelle forme prescritte dal regolamen-

cit., p. 47 ss.; EAD., *Informazioni alimentari e lotta all'obesità. Il contributo delle normative europee relative alla fornitura di informazioni alimentari alla strategia europea per la prevenzione dell'obesità*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. II, Napoli, 2014, p. 51 ss.; EAD., *La disciplina della comunicazione B2C nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, in *op. cit.*, p. 662 ss.; EAD., *Sostenibilità e comunicazione business to consumer nel mercato alimentare: l'affermarsi della responsabilità sociale del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 227 ss.

¹²⁷ Il Trattato di Lisbona all'art. 6, comma 1°, TUE contiene il riconoscimento dei diritti, delle libertà e dei principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e al comma 2° sancisce l'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. A riguardo, v. S. CARMIGNANI, *Sulla persistente validità del consumatore medio*, in *Dir. agroalim.*, 2020, p. 693 ss. L'A. rileva come nella prospettiva aperta dal Trattato «la tutela del consumatore è anche tutela dell'individuo, portatore dei valori di libertà e dignità umana che presidiano l'estrinsecazione della personalità del consumatore come individuo singolo, considerato cioè nella sua unicità ed irripetibilità di persona, e non come distinta categoria» (p. 702) attraverso una tutela che è rivolta alla persona. Di conseguenza «[n]on sfugge, al riguardo, che il reg. n. 1169/2011, sulla premessa che l'Unione europea deve contribuire ad assicurare un elevato livello di protezione dei consumatori, prevede che (...) è opportuno tenere in considerazione che le scelte di consumo possono essere influenzate, tra l'altro, da fattori non solo sanitari ed economici, ma anche ambientali, sociali ed etici» (p. 706). È quindi rilevato come si stia affermando, dentro l'indifferenziato paniere del consumatore medio, anche un consumatore socialmente responsabile, caratterizzato da un elevato livello di attenzione alle ricadute delle scelte di consumo sull'ambiente, sul benessere degli animali, sugli aspetti sociali ed etici del vivere sociale (p. 708). Quanto alle nuove prospettive di tutela del consumatore derivanti dal Trattato di Lisbona, con emersione del nucleo della protezione non solo di interessi economici, legati all'atto del consumo, ma anche e soprattutto di diritti fondamentali della persona alla salute, sicurezza, informazione, si rimanda a EAD., *La tutela del consumatore nel Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 290 ss. L'A. evidenzia altresì come «gli obiettivi di protezione della personalità del consumatore devono indurre a ricostruire l'informazione come strumento idoneo, dal punto di vista dell'effettività, a consentire il consapevole esercizio della libertà del singolo» (p. 299), evitando tra l'altro la predisposizione di etichette che contengano una quantità di dati tale da essere difficilmente decodificabili dal consumatore.

¹²⁸ Così S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione B2C nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, cit., p. 663; EAD., *Sostenibilità e comunicazione business to consumer nel mercato alimentare: l'affermarsi della responsabilità sociale del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 229.

to stesso¹²⁹. La libertà del singolo si estrinseca in decisioni di acquisto che possono essere influenzate da considerazioni di natura sanitaria ed economica, ma anche, tra l'altro, di natura ambientale, sociale ed etica¹³⁰, come quelle che attengono alla sostenibilità. Nel riconoscere la rilevanza dei molteplici fattori che determinano la scelta di acquisto alimentare, il legislatore sembra quindi estendere l'affermazione dei diritti personali dei cittadini¹³¹, con rilevanti conseguenze anche nell'ambito della comunicazione di sostenibilità¹³². Al riconoscimento del diritto di acquisire informazioni ulteriori rispetto agli alimenti discende il proliferare di informazioni aggiuntive in etichetta, obbligatorie e facoltative, ma anche una sua responsabilizzazione, in quanto il consumatore diviene «consapevole artefice di una scelta di cui si accolla l'intero rischio»¹³³. È così possibile comprendere l'inclusione, tra le informazioni obbligatorie, della dichiarazione nutrizionale¹³⁴; la previsio-

¹²⁹ Tale concetto è espresso dal fenomeno detto «neo-formalismo negoziale», attraverso il quale si vuole mettere in evidenza come il corretto scambio di informazioni tra i diretti protagonisti della contrattazione prima, e del rapporto contrattuale poi, venga assicurato dalla «forma» delle modalità fissate dalla legge per l'esteriorizzazione degli atti di autonomia privata. V. al riguardo A. JANNARELLI, *La disciplina dell'atto e dell'attività: i contratti tra imprese e tra imprese e consumatori*, in N. LIPARI (a cura di), *Diritto privato europeo*, vol. II, Padova, 1997, p. 511; A. GERMANÒ, M. P. RAGIONIERI, E. ROOK BASILE, *Diritto agroalimentare Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, cit., p. 69; A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, cit., p. 389-390.

¹³⁰ Cfr. reg. (UE) n. 1159/2011, *considerando* n. 3 e art. 3, par. 1.

¹³¹ Sulla inscindibilità della creazione del mercato comune con l'affermazione di diritti fondamentali (quali il diritto del consumatore alla salute, al benessere, all'informazione, alla sicurezza), il cui riconoscimento ha rappresentato un supporto alla realizzazione delle finalità economiche della Comunità europea attraverso un rapporto di complementarità funzionale, si veda S. CARMIGNANI, *La tutela del consumatore nel Trattato di Lisbona*, cit., p. 293.

¹³² Sui «confini» della libertà di scelta dei consumatori, e sul concetto stesso di consapevolezza delle decisioni assunte dai consumatori, si veda G. DE LUCA, *Indicazione dell'origine e alimenti provenienti dai territori occupati da Israele: la dimensione etica delle informazioni sugli alimenti ai consumatori*, cit., p. 228, la quale osserva come la funzione educativa dell'etichettatura possa sconfinare verso una sorta di appiattimento culturale nella misura in cui l'etichetta, «da strumento cognitivo, si trasformi in uno strumento per orientare le scelte di consumo verso un'unica direzione, ovvero quella decisa, di volta in volta, dalle istituzioni europee in base alle politiche perseguite».

¹³³ Così N. IRTI, *La concorrenza come statuto normativo*, in B. CARPINO (a cura di), *Scritti in onore di Giovanni Galloni*, Roma, 2002, vol. II, p. 944. L'A. evidenzia come un regime giuridico siffatto è fondamento, insieme, di responsabilità dell'impresa e di auto-responsabilità del consumatore. Sul tema si veda altresì A. GERMANÒ, M. P. RAGIONIERI, E. ROOK BASILE, *Diritto agroalimentare Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, cit., p. 4 ss.; p. 65 ss. Si veda inoltre A. DI LAURO, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi. La costruzione di una "responsabilità del consumatore"*, cit., p. 20 ss.

¹³⁴ La dichiarazione nutrizionale è resa mandatoria dall'art. 9, par. 1, lett. *l*), del reg. (UE) n. 1169/2011. Come si evince dal '*considerando*' 10 del regolamento, l'introduzione di tale obbligo è stata ispirata dal Libro bianco della Commissione riguardante una *Strategia*

ne, di cui all'art. 39 del reg. (Ue) n. 1169/2011, per la quale gli Stati membri possono, a determinate condizioni, stabilire informazioni obbligatorie complementari¹³⁵; la possibilità, prevista dall'art. 4, par. 2, del regolamento, che siano introdotte ulteriori informazioni obbligatorie sugli alimenti, tenendo in considerazione il valore o l'utilità ad esse attribuite dalla maggioranza dei consumatori¹³⁶. La Corte di giustizia, nell'interpretare l'applicazione del reg. (UE) 1169/2011, ha di conseguenza affermato l'obbligatorietà dell'indicazione relativa alla provenienza per motivazioni di ordine etico/politico, nel caso di prodotti agroalimentari originari da insediamenti israeliani situati all'interno del territorio palestinese in violazione di norme del diritto internazionale umanitario¹³⁷.

Il processo di responsabilizzazione del consumatore sembra prossimo a proseguire ancora. Difatti, in continuità con quanto previsto dal reg. (UE) n. 1169/2011, la Commissione europea nell'ambito dell'*European Green Deal* ha evidenziato la volontà di stimolare attivamente i consumi sostenibili anche attraverso la fornitura in etichetta di dettagli aggiuntivi relativi alla provenienza, il valore nutritivo e l'impronta ambientale degli alimenti¹³⁸. La Strategia «*Farm to Fork*», in relazione a questo aspetto, mira a proporre un'etichettatura nutrizionale fronte-pacco obbligatoria e si interroga

europea sugli aspetti sanitari connessi all'alimentazione, al sovrappeso e all'obesità, del 30 maggio 2007. Sulla dichiarazione nutrizionale si rimanda a S. BOLOGNINI, *Linee-guida della nuova normativa europea relativa alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori*, cit., p. 613 ss.; L. SALVI, *La dichiarazione nutrizionale*, in *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 203 ss.; S. RIZZIOLI, *L'etichettatura nutrizionale*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO e L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 343 ss.

¹³⁵ A riguardo si veda M. FERRARI, *Nuove iniziative in materia di etichettatura di origine e ambientale: lo schema Made Green in Italy*, cit., p. 594 ss.

¹³⁶ v. S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione B2C nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, cit., p. 665. L'A. evidenzia come, comunque, attraverso tale disposizione il legislatore non abbraccia una concezione soggettivistica pura, ossia quella che rimette solo ed esclusivamente ai consumatori il compito di individuare, con le loro scelte, l'ordine preferenziale degli interessi da tutelare.

¹³⁷ Corte giust., 12 novembre 2019, in causa C-363/18, *Organisation juive européenne e Vignoble Psagot Ltd c. Ministre de l'Économie et des Finances*, in *Raccolta*, 2019, p. I-954 ss. La pronuncia è stata commentata, assieme ad altre recenti sentenze della Corte di giustizia relative all'obbligo di indicare in etichetta l'origine degli alimenti, da F. ALBISINNI, *La Corte di giustizia e l'origine dei prodotti alimentari: un'irrisolta incertezza*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 3, 2020, p. 53 ss. Si veda inoltre G. DE LUCA, *Indicazione dell'origine e alimenti provenienti dai territori occupati da Israele: la dimensione etica delle informazioni sugli alimenti ai consumatori*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, II, p. 209 ss.; EAD., *Etichettatura d'origine e vendite a distanza b2c di prodotti alimentari fra esigenze di tutela dei consumatori e promozione della libera circolazione delle merci*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 560.

¹³⁸ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Il Green Deal europeo, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, Bruxelles*, 11 dicembre 2019, COM(2019)640 def, p. 14.

anche quanto alla possibilità di individuare modalità per l'armonizzazione delle dichiarazioni ambientali volontarie e per la creazione di un quadro per l'etichettatura di sostenibilità che contempli sia gli aspetti nutrizionali che quelli climatici, ambientali e sociali dei prodotti alimentari. Oltre a soffermarsi sul contenuto della comunicazione, non sono trascurate le modalità con le quali l'informazione è rivolta al consumatore, proponendo di esaminare l'utilizzo di canali, anche digitali, che consentono una maggiore accessibilità¹³⁹.

Nel contesto disciplinare tratteggiato giova considerare che è stata evidenziata la necessità di intervenire urgentemente in materia: nel 2022, il 53,3% dei *claim* esaminati, presenti nell'Unione, sono risultati «vaghi, ingannevoli o infondati», il 40% sono stati ritenuti non sostanziati e la metà dell'etichettatura *green* è considerata offrire garanzie di verifica deboli o inesistenti¹⁴⁰. A ciò si aggiunge la diffusa incapacità dei consumatori di distinguere tra standard pubblici e privati, autocertificazioni e sistemi di certificazione delle dichiarazioni di sostenibilità, con una limitata comprensione dei meccanismi di controllo di tali schemi¹⁴¹. La Commissione intende rimuovere gli ostacoli che impediscono ai consumatori di compiere scelte di acquisto sostenibili, individuati, per quanto attiene all'ambito della comunicazione, nella carenza di trasparenza sugli aspetti della sostenibilità nel sistema agroalimentare e nelle lacune normative che impediscono di contrastare il diffondersi di informazioni relative alla sostenibilità non affidabili e non pertinenti¹⁴². A tal fine, è stata avviata una proposta di iniziativa legislativa per la definizione di un «*Sustainable Food System Framework*» che intende contenere obiettivi generali, definizioni, principi e requisiti per

¹³⁹ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, Bruxelles, 20 maggio 2020, COM(2020)381 fin., p. 15. A riguardo si veda G. STRAMBI, *Le informazioni volontarie*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 403.

¹⁴⁰ Cfr. *Commission Staff Working Document, Impact Assessment Report, accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directives 2005/29/EC and 2011/83/EU as regards empowering consumers for the green transition through better protection against unfair practices and better information*. Tali dati sono stati confermati anche da un'indagine a tappeto eseguita a novembre 2020 dalle autorità di cooperazione per la tutela dei consumatori (2020 – *sweep on misleading sustainability claims*).

¹⁴¹ IPSOS-LONDON ECONOMICS, *Consumer market study on the functioning of voluntary food labelling schemes for consumers in the European Union EAHC/FWC/2012 86 04*, 2013, p. 127 e 153. A riguardo si rimanda a A. SCHEBESTA, *Control in the Label – Self-Declared, Certified, Accredited?*, cit., p. 16.

¹⁴² Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Inception Impact Assessment*, Ref. Ares(2021)5902055, 28 settembre 2021.

la sostenibilità della filiera alimentare¹⁴³. Tale iniziativa si pone in evidente sinergia con ulteriori pilastri dell'agenda politica dell'Unione, e in particolare con la Nuova agenda dei consumatori¹⁴⁴ e il Piano d'azione per l'economia circolare 2020¹⁴⁵, anch'essi volti a contrastare le pratiche di *greenwashing*. Di particolare rilievo è la proposta di direttiva sull'«*empowerment*» dei consumatori – o sulla loro «responsabilizzazione», come previsto nel testo in lingua italiana¹⁴⁶ – che è stata approvata dal Parlamento europeo in prima lettura, l'11 maggio 2023¹⁴⁷, e ha ricevuto il parere positivo da parte del Comitato economico e sociale europeo¹⁴⁸. Ad integrazione di tale docu-

¹⁴³ *Ibidem*. Sul *framework* quale «*most systemically relevant action*» per i sistemi alimentari sostenibili, che mira a promuovere la coerenza delle politiche a livello europeo e nazionale, v. H. SCHEBESTA, J. J. L. CANDEL, *Game-changing Potential of the EU's Farm to Fork Strategy*, in *Nature Food*, 1, p. 586 ss. Gli A. evidenziano come questo documento potrebbe costituire l'embrione di una politica alimentare realmente integrata, che elabori definizioni, principi e requisiti comuni e affronti le responsabilità di tutti gli attori del sistema alimentare. Tuttavia, la Strategia «*Farm to Fork*» non delinea come sarà il futuro quadro normativo, lasciando aperti scenari incerti.

¹⁴⁴ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Nuova agenda dei consumatori – Rafforzare la resilienza dei consumatori per una ripresa sostenibile*, [COM(2020) 696 final], 13 novembre 2020.

¹⁴⁵ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare Per un'Europa più pulita e competitiva*, [COM(2020) 98 final], 11 marzo 2020. Il documento evidenzia la necessità di «rafforzare ulteriormente la protezione dei consumatori contro l'ecologismo di facciata e l'obsolescenza prematura, stabilire requisiti minimi per i marchi/loghi di sostenibilità e per gli strumenti di informazione». Si veda inoltre PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione sul nuovo piano d'azione per l'economia circolare*, (P9_TA(2021)0040), nella quale sono richieste misure contro il *greenwashing* e le false dichiarazioni ambientali relative ai prodotti offerti sia *online* che *offline*.

¹⁴⁶ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2005/29/CE e 2011/83/UE per quanto riguarda la responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde mediante il miglioramento della tutela dalle pratiche sleali e dell'informazione*, COM(2022)143, 30 marzo 2022.

¹⁴⁷ L'11 maggio 2023 il Parlamento europeo ha adottato con 544 voti favorevoli, 18 contrari e 17 astensioni gli emendamenti alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2005/29/CE e 2011/83/UE.

¹⁴⁸ V. Comitato economico e sociale europeo (CESE), *Opinion, Consumers and the green transition*, INT/968, 14 luglio 2022. Nella sua opinione, il Comitato ha dichiarato di supportare la proposta di direttiva enfatizzando, a sua volta, come il quadro normativo in materia di comunicazione *business to consumer* debba meglio integrare gli obiettivi dello sviluppo sostenibile (punto 1.8), e spronando la Commissione a promuovere una forte consapevolezza da parte dei consumatori sulle problematiche correlate al consumo sostenibile (punto 1.12). Per evitare di ingenerare confusione nei consumatori e a fronte del proliferare di sistemi di etichettatura ambientale che sono spesso autoproclamati, la Commissione è invitata a porre maggiore enfasi sul marchio europeo di qualità ecologica e sulla necessità di introdurre procedure di certificazione per l'etichettatura. Il Comitato evidenzia altresì come il legislatore rischi di aprire la strada alla legalizzazione di alcune pratiche non compatibili con la tutela dei consumatori e dell'ambiente qualora si accontentasse di vietare la mancanza di informazioni

mento è stata altresì proposta la direttiva sull'attestazione e sulla comunicazione delle asserzioni ambientali esplicite, c.d. *Green Claims directive*¹⁴⁹.

Non sembra superfluo rilevare come il titolo della direttiva in lingua italiana – che utilizza il termine «responsabilizzazione» – non coincide con quello adottato in lingua inglese, («*empowering*»), in lingua tedesca («*stärkung*»), spagnola («*empoderamiento*») e francese (che recita «*pour donner aux consommateurs le moyens d'agir en faveur de la transition écologique*») ¹⁵⁰. È stato oggetto di ampia riflessione da parte di autorevole dottrina come, nell'ambito del Regolamento (CE) n. 178/2002, il termine *responsabilità* sia connotato da una pluralità di declinazioni: questo può essere usato non solo per indicare la responsabilità risarcitoria *ex post* di stampo codicistico, o eventualmente la responsabilità penale, ma nel senso di indicare chi è chiamato ad intervenire, in via preventiva e proattiva, per evitare un danno¹⁵¹. Nell'analisi di questa proposta di riforma il tema torna di attualità e richiede di verificare se le disposizioni introdotte vadano effettivamente a rafforzare gli strumenti posti a protezione dei consumatori, e in tal senso costituiscano in qualche misura un «potenziamento» della loro tutela o ancor più, come evoca la traduzione in lingua francese, un «dono» nei loro confronti, oppure chiamino i consumatori a intervenire attivamente per evitare di acquistare prodotti che non corrispondono alle qualità de-

su una tecnica volta a limitare la durata di vita di un prodotto e non vietasse questa pratica, lasciando trasparire il messaggio che l'obsolescenza programmata sia consentita purché accompagnata da informazioni ai consumatori (punto 4.2.1); allo stesso modo dovrebbe essere vietata la pratica di produrre intenzionalmente prodotti che non possono essere riparati (4.2.2).

¹⁴⁹ Cfr. Commissione UE, *Proposta di direttiva sulla fondatezza e la comunicazione di dichiarazioni ambientali esplicite*, COM(2023)166, 22 marzo 2023. Sul tema si veda P. CORTE, *The Future of Green Claims*, in *EFFL Review, Special Issue*, 2023, 2, vol. 18, 2, p. 107 ss.; EAD., *The Proposal of a Green Claims Directive*, in *EFFL Review*, 2023, vol. 18, 3, p. 152 ss.; I. CARREÑO, *To Address "Greenwashing" and Misleading Environmental Claims, the European Commission Publishes a Proposal on "Green Claims" and Their Substantiation*, in *EJRR*, 2023, p. 1 ss.; G. SPOTO, *Greenwashing: tutela dei consumatori e responsabilità delle imprese*, cit., p. 337 ss.

¹⁵⁰ Difatti, con «*empowerment*» si intende «*the act of giving somebody more control over their own life or the situation they are in*», o «*the act of giving somebody the power or authority to do something*» (traduzione estratta da *Oxford Learner's Dictionaries*); mentre «responsabilizzare» significa «[i]ndurre ad assumere la propria parte di responsabilità, coinvolgere nelle responsabilità di un determinato campo o settore, in modo da rendere più cosciente e partecipe» ed anche «assumersi la responsabilità di qualcosa» (Dizionario Treccani).

¹⁵¹ Si veda a riguardo F. ALBISINNI, *Sicurezze e controlli: chi garantisce cosa?* In *Riv. dir. alim.*, fasc. 4, 2011, p. 16 ss. Sulla trasparenza come fonte di responsabilità si veda ID., *Transparency, crisis and innovation in EU Food Law*, in *Rivista reg. merc.*, 2015, 1; ID., *Certificazione dei prodotti agroalimentari e globalizzazione, tra concorrenza e tutela*, in *Riv. reg. merc.*, 2018, 1, p. 25 ss.

siderate, così contribuendo a compiere l'auspicata transizione della filiera alimentare.

La proposta della Commissione summenzionata anzitutto individua alcune fondamentali definizioni: quella di «sistema di certificazione», di «dichiarazione ambientale», di «dichiarazione ambientale esplicita» e di «dichiarazione ambientale generica», di «strumento di informazione sulla sostenibilità» oltreché di «*sustainable*» e «*environmental labels*»¹⁵². Dal punto di vista operativo, viene proposto di modificare la direttiva 2005/29/CE e la direttiva 2011/83/UE¹⁵³ sui diritti dei consumatori. Quanto a quest'ultimo punto, basti in questa sede evidenziare che, con la modifica della direttiva 2011/83/CE, per tutelare maggiormente il consumatore e contrastare le pratiche di obsolescenza precoce sono aggiunte voci supplementari all'elenco delle informazioni precontrattuali da fornire al consu-

¹⁵² L'art. 2 della proposta di direttiva COM(2022)143 contiene alla lett. o) la definizione di «dichiarazione ambientale» (ossia «nel contesto di una comunicazione commerciale, messaggio o dichiarazione avente carattere non obbligatorio a norma del diritto dell'Unione o del diritto nazionale, compresi testi e rappresentazioni figurative, grafiche o simboliche, in qualsiasi forma, tra cui marchi, nomi di marche, nomi di società o nomi di prodotti, che asserisce o implica che un dato prodotto o professionista ha un impatto positivo o nullo sull'ambiente oppure è meno dannoso per l'ambiente rispetto ad altri prodotti o professionisti oppure ha migliorato il proprio impatto nel corso del tempo»), alla lettera p) la definizione di «dichiarazione ambientale esplicita» (ossia una «dichiarazione ambientale in forma testuale o riportata in un marchio di sostenibilità»); alla q) la definizione di «dichiarazione ambientale generica» (ossia una «dichiarazione ambientale esplicita, non riportata in un marchio di sostenibilità, la cui specificazione non è fornita in termini chiari ed evidenti tramite lo stesso mezzo di comunicazione»). Inoltre, la lett. r) contiene la definizione di «*sustainable label*», in italiano tradotto come «marchio di sostenibilità» (ossia un «marchio di fiducia, marchio di qualità o equivalente, pubblico o privato, avente carattere volontario, che mira a distinguere e promuovere un prodotto, un processo o un'impresa con riferimento ai suoi aspetti ambientali o sociali oppure a entrambi. Sono esclusi i marchi obbligatori richiesti dal diritto dell'Unione o dal diritto nazionale»); alla lett. s) quella di «sistema di certificazione» (ossia un «sistema di verifica da parte di terzi che, nel rispetto di condizioni trasparenti, eque e non discriminatorie, è aperto a tutti i professionisti disposti e in grado di conformarsi ai suoi requisiti, il quale certifica che un dato prodotto è conforme a determinati requisiti e nel cui ambito il monitoraggio della conformità è oggettivo, basato su norme e procedure internazionali, unionali o nazionali, ed è svolto da un soggetto che è indipendente sia dal titolare del sistema sia dal professionista»); la lett. t) contiene la definizione di «strumento di informazione di sostenibilità» (ossia «*software*, compresi un sito *web*, parte di un sito *web* o un'applicazione, gestito da un professionista o per suo conto, che fornisce ai consumatori informazioni sugli aspetti ambientali o sociali dei prodotti oppure che raffronta i prodotti con riferimento a tali aspetti»).

¹⁵³ Direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, sui diritti dei consumatori, recante modifica della direttiva 93/13/CEE del Consiglio e della direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 85/577/CEE del Consiglio e la direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (OJ L 304, 22.11.2011, p. 64–88). Il «considerando» 11 della direttiva chiarisce che il testo normativo lascia impregiudicate le disposizioni dell'Unione relative a settori specifici quali, tra l'altro, l'etichettatura dei prodotti alimentari.

matore al momento della conclusione dei contratti¹⁵⁴. Quanto alla modifica della direttiva 2005/29/CE, è tra l'altro prevista l'introduzione, al suo art. 6, dell'«impatto ambientale o sociale» tra le informazioni attinenti alle caratteristiche del prodotto in merito alle quali il professionista non dovrebbe ingannare il consumatore¹⁵⁵. Inoltre, tra le pratiche da considerare ingannevoli se inducono o possono indurre il consumatore medio a prendere una decisione di natura commerciale che altrimenti non avrebbe preso (cd. *grey list*), di cui all'art. 6, par. 2, vi è la formulazione di una dichiarazione ambientale relativa alle prestazioni ambientali future che non includa impegni e obiettivi chiari, oggettivi e verificabili e che sia priva di un sistema di monitoraggio indipendente¹⁵⁶. Tra le pratiche commerciali di cui all'allegato I, da considerarsi sleali in qualsiasi circostanza (cd. *black list*)¹⁵⁷ si introduce, tra l'altro, la formulazione di una dichiarazione ambientale generica per la quale il professionista non è in grado di dimostrare l'eccellenza riconosciuta delle prestazioni ambientali pertinenti alla dichiarazione; di una dichiarazione ambientale concernente il prodotto nel suo complesso quando in realtà riguarda soltanto un determinato aspetto¹⁵⁸ e, per contrastare

¹⁵⁴ Queste attengono, in particolare, alle informazioni sull'esistenza e la durata della garanzia legale e, eventualmente, alla sussistenza di una garanzia commerciale di durabilità; all'indice di riparabilità del bene o, se non presente, altre informazioni sulla riparazione (tra le informazioni sulla riparabilità sono incluse le informazioni sulla disponibilità e sul prezzo massimo previsto dei pezzi di ricambio necessari per riparare un bene, compreso il periodo minimo dopo l'acquisto del bene durante il quale i pezzi di ricambio e gli accessori sono disponibili, la procedura per ordinarli, la disponibilità di un manuale d'uso e di riparazione, nonché la disponibilità di strumenti e servizi di diagnosi e riparazione); e all'esistenza e alla durata del periodo per il quale il produttore si impegna a fornire aggiornamenti del *software* per contenuti digitali e servizi digitali (v. art. 2, punto 2, della proposta di direttiva COM(2022)143).

¹⁵⁵ V. art. 1, punto 2, lett. *a*) della proposta di direttiva COM(2022)143.

¹⁵⁶ Il testo approvato dal Parlamento europeo emenda questo punto prevedendo, più nel dettaglio, che sia introdotta nella *grey list* la pratica relativa alla formulazione di una dichiarazione ambientale relativa a prestazioni ambientali future che sia basata esclusivamente su sistemi di compensazione delle emissioni di carbonio o che non includa impegni chiari, oggettivi, quantificati, fondati su dati scientifici e verificabili, priva di un piano di attuazione dettagliato e realistico relativo agli impegni di bilancio e tecnologici, di obiettivi realizzabili e di un sistema di monitoraggio basato su dati pertinenti, e le pratiche aventi l'effetto o il probabile effetto di distorcere o limitare, intenzionalmente o di fatto, l'autonomia, il processo decisionale o la scelta dei destinatari del servizio attraverso la struttura, la progettazione o le funzionalità di un'interfaccia online o di una parte della stessa. V. emendamenti n. 40 e 41 della proposta di direttiva COM(2022)143.

¹⁵⁷ V. allegato della *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2005/29/CE e 2011/83/UE per quanto riguarda la responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde mediante il miglioramento della tutela dalle pratiche sleali e dell'informazione*, COM(2022)143.

¹⁵⁸ A seguito dell'emendamento n. 69 del Parlamento europeo, la pratica vietata divie-

l'obsolescenza precoce dei prodotti, la presentazione di indicazioni atte a indurre il consumatore a sostituire materiali di consumo del prodotto prima di quanto sarebbe altrimenti necessario per motivi tecnici. La modifica dell'allegato I mira altresì a vietare *tout court* i sistemi di certificazione e i marchi che siano basati su autocertificazioni; l'utilizzo di tali schemi è ritenuto lecito solo se basati su un sistema di certificazione o se stabiliti dalle autorità pubbliche¹⁵⁹.

Il testo è stato emendato dal Parlamento europeo, in prima lettura, con la soppressione della definizione di «dichiarazione ambientale esplicita» (oggetto dell'ulteriore proposta di direttiva sui *Green Claims*) e introducendo modifiche di rilievo alla definizione di «sistema di certificazione». Quanto a quest'ultimo aspetto, il testo emendato non si limita a individuare tale strumento quale «sistema di verifica da parte di terzi» ma delinea i requisiti che lo schema deve possedere: anzitutto, è necessario siano previste condizioni di accessibilità al pubblico trasparenti, eque e non discriminatorie e a un costo ragionevole, deve essere aperto ai professionisti e alle entità disposti e in grado di conformarsi ai suoi requisiti; deve certificare che un dato prodotto, processo o impresa «è conforme a determinati requisiti accessibili al pubblico e sviluppati in modo indipendente». Inoltre, è previsto

ne quella di «formulare una dichiarazione ambientale concernente il prodotto nel suo complesso o l'attività del professionista quando in realtà riguarda soltanto un determinato aspetto degli stessi».

¹⁵⁹ V. allegato della proposta di direttiva COM(2022)143, punto 1, cit. Questo aspetto è stato oggetto dell'emendamento n. 5 della proposta, che ha aggiunto una terza possibilità, consistente nell'utilizzo di forme di espressione e presentazione supplementari introdotte in conformità all'art. 35 del reg. (UE) 1169/2011. Tra i sistemi più noti vi rientrano le etichette con assunzioni di riferimento, i sistemi di etichettatura a semaforo e il *NutriInform Battery*, il cui utilizzo è stato raccomandato dallo Stato italiano, con decreto del Ministero dello Sviluppo economico del 19 novembre 2020, *Forma di presentazione e condizioni di utilizzo del logo nutrizionale facoltativo complementare alla dichiarazione nutrizionale in applicazione dell'articolo 35 del regolamento (UE) 1169/2011* (GU n. 304 del 7-12-2020). La Commissione europea ha invece evidenziato come il sistema *Nutri-Score* non rientri nell'ambito dell'art. 35 del regolamento citato in quanto non consiste in una ripetizione delle informazioni nutrizionali ma in una valutazione complessiva dell'alimento. Sul tema si veda L. COSTATO, *Etichette dei prodotti alimentari: il Parlamento europeo respinge il semaforo*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 1, 2010, p. 1 ss.; P. BORGHI, *Rosso, giallo o verde? L'ennesima etichetta alimentare "a semaforo", l'ennesimo segno di disgregazione*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 2, 2017, p. 79 ss.; G. SPOTO, *Tutela del consumatore, etichette a semaforo e informazioni "negative"*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 2, 2018, p. 39 ss.; R. MOLTENI, *Decisioni impegnative per l'etichettatura nutrizionale fronte pacco (FP)*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2020, 6, p. 1 ss.; V. PULLINI, *L'etichettatura nutrizionale front-pack: la "nutriinform battery" italiana e la "nutri-score" francese*, in *Alimenta*, n. 1/2021, p. 35 ss. Riconduce invece il sistema *Nutri-Score* all'art. 35, D. DONGO, *Front-of-Pack Nutrition Labelling – Legitimacy of Using the Nutri-Score System in EU Member States*, in *EFFL Review*, 4, 2022, p. 316 ss.

che il monitoraggio della conformità e il rilascio della certificazione siano oggettivi, basati su norme e procedure internazionali, unionali o nazionali, tenuto conto della natura dei prodotti, dei processi o delle imprese interessati. Il monitoraggio della conformità deve essere svolto da un terzo le cui competenze e la cui indipendenza siano state verificate dagli Stati membri e, infine, «comprende un sistema di reclami per i consumatori e altri portatori di interessi esterni incentrato sulla non conformità e che permetta il ritiro del marchio di sostenibilità in caso di non conformità»¹⁶⁰.

Tra le pratiche considerate sempre vietate, di cui all'allegato I, si vanno a includere le seguenti: affermare, sulla base delle emissioni di carbonio, che un prodotto ha un impatto neutro, ridotto, compensativo o positivo in termini di emissioni di gas a effetto serra sull'ambiente; la pratica del «*Dual Quality Food*»¹⁶¹; la formulazione di una dichiarazione ambientale che non può essere suffragata conformemente ai requisiti di legge¹⁶². Nel testo emendato tra gli esempi di dichiarazioni ambientali generiche – vietate in assenza di prova dell'eccellenza delle prestazioni ambientali pertinenti alla dichiarazione – sono incluse, tra le altre, le seguenti indicazioni: «rispettoso dell'ambiente», «ecocompatibile», «eco», «verde», «amico della natura», «naturale», «ecologico», «neutrale dal punto di vista della plastica», «biodegradabile». Queste sono accompagnate da altre, più ampie, come «sostenibile», «consapevole», o «responsabile», che suggeriscono o danno l'impressione di un'eccellenza (anche) delle prestazioni ambientali; e altre asserzioni che non riguardano aspetti ambientali, come «rispettoso degli animali» e «cruelty-free»¹⁶³. La proposta, sebbene presupponga una distinzione tra informazioni ambientali e informazioni relative alla sostenibilità, torna quindi a sovrapporre i due piani laddove indicazioni relative a ulteriori profili della sostenibilità sono considerate rientrare tra le dichiarazioni ambientali generiche.

Un ulteriore passo avanti nella responsabilizzazione dei consumatori è quello che aspira a compiere la *Green Claims Directive* aumentando, da un

¹⁶⁰ V. emendamento n. 31 della proposta di direttiva COM(2022)143, cit.

¹⁶¹ Con «*Dual Quality Food*» si intende la commercializzazione di un bene come identico o apparentemente identico a un altro bene commercializzato in uno o vari Stati membri, mentre quel bene ha una composizione o caratteristiche diverse che non sono state chiaramente indicate sulla confezione in modo da essere visibili al consumatore. A riguardo si veda lo studio della Commissione europea, la cui prima parte, relativa alle differenze nella composizione dei prodotti alimentari, è stata pubblicata il 24 giugno 2019, mentre la seconda, su come queste differenze possono essere percepite dai sensi umani, il 23 marzo 2021.

¹⁶² V. emendamenti da 69 a 73 della proposta di direttiva COM(2022)143, cit.

¹⁶³ V. emendamento n. 6 della proposta di direttiva COM(2022)143, cit.

lato, il loro benessere attraverso indicazioni più chiare e trasparenti e, dall'altro, consentendo a questi soggetti di contribuire all'accelerazione della transizione verde prendendo decisioni di acquisto informate sulla base di asserzioni e marchi ambientali credibili¹⁶⁴. Il testo, senza imporre l'utilizzo di un metodo unico o la valutazione dell'intero ciclo di vita per tutte le asserzioni, prevede tra l'altro che l'attestazione di asserzioni ambientali esplicite si svolga sulla base di una valutazione di conformità a criteri prescelti¹⁶⁵ e introduce requisiti che si applicano a tutte le asserzioni ambientali. Ad integrazione di quanto previsto dalla proposta sull'*empowerment* dei consumatori per la transizione verde¹⁶⁶, si intende vietare i marchi che presentino un punteggio basato su un indicatore aggregato rappresentativo degli impatti ambientali cumulativi (come avviene nel caso dell'*Eco-Score* e del *Planet-Score*), fatto salvo il caso in cui questo sia istituito a livello dell'UE.

5. Oltre agli schemi di certificazione internazionali e a quelli armonizzati a livello europeo, il legislatore nazionale ha a sua volta elaborato degli strumenti di matrice pubblicistica, accompagnati da apposite misure di promozione e sostegno, volti a valorizzare le produzioni particolarmente virtuose dal punto di vista della sostenibilità. Risale alla legge n. 4 del 2011¹⁶⁷ l'istituzione del Sistema di Qualità Nazionale Produzione in-

¹⁶⁴ Cfr. COMMISSIONE UE, *Proposta di direttiva sulla fondatezza e la comunicazione di dichiarazioni ambientali esplicite*, COM(2023)166 fin., 22 marzo 2023, p. 8 e 17.

¹⁶⁵ Questa deve basarsi su dati scientifici riconosciuti e sulle conoscenze tecniche più avanzate; dimostrare la rilevanza degli impatti, degli aspetti e delle prestazioni da un punto di vista del ciclo di vita; tenere conto di tutti gli aspetti e gli impatti rilevanti per la valutazione delle prestazioni; specificare se l'asserzione è relativa all'intero prodotto o solo a parti di esso, all'intero ciclo di vita o solo ad alcune fasi, a tutte le attività del professionista o solo a una parte di esse; dimostrare che l'asserzione non è equivalente a quanto già previsto dalla legge; fornire informazioni sul fatto che le prestazioni ambientali del prodotto sono significativamente migliori rispetto alla pratica comune; individuare se il raggiungimento di un risultato positivo porti a peggioramenti significativi di un altro impatto; implicare la segnalazione trasparente delle compensazioni del gas a effetto serra; includere informazioni primarie e secondarie precise.

¹⁶⁶ Ai sensi dell'art. 1 la proposta di direttiva citata non si applica ai sistemi di etichettatura ambientale né alle asserzioni ambientali esplicite disciplinate o attestate da normative di settore, quali il reg. (CE) n. 66/2010 relativo al marchio di qualità ecologica dell'Unione europea e il reg. (UE) 2018/848 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici. L'art. 12 prevede che gli Stati membri debbano adottare misure adeguate per assistere le medie e piccole imprese nell'applicare le prescrizioni. È altresì prevista la possibilità di escludere le microimprese dagli obblighi di attestazione e dalle norme collegate in materia di comunicazione, al fine di evitare impatti sproporzionati sui professionisti più piccoli (v. art. 3, par. 3).

¹⁶⁷ Legge 3 febbraio 2011, n. 4, *Disposizioni in materia di etichettatura e di qualità dei prodotti alimentari* (GU n.41 del 19 febbraio 2011), il cui art. 2 istituisce il «Sistema di qualità

tegrata¹⁶⁸, con possibilità di utilizzare il marchio, istituito con d.m. MIPAAF dell'8 maggio 2014 n. 4890¹⁶⁹, «Qualità Sostenibile», e al decreto del 4 marzo 2011 l'istituzione del Sistema di Qualità Nazionale Zootecnia (SQNZ), per i prodotti zootecnici o processi produttivi caratterizzati da una elevata qualità. Questi strumenti sono stati oggetto di un ripensamento e di una ulteriore valorizzazione in tempi più recenti. Difatti, dopo la legge n. 221 del 2015¹⁷⁰ e il decreto di attuazione n. 56 del 2018¹⁷¹, che ha adottato le modalità di funzionamento dello schema «*Made Green in Italy*», la legge 18 luglio 2020, n. 77¹⁷², di conversione del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, ha istituito all'art. 224-*bis* il Sistema di qualità nazionale per il benessere animale (SQNBA). Lo schema è volto a migliorare le condizioni di benessere e di salute degli animali, ridurre le emissioni nell'ambiente, e assicurare un livello crescente di qualità alimentare e di sostenibilità economica, sociale e ambientale, ed è costituito dall'insieme di requisiti di salute e benessere animale superiori a quelli previsti dalle norme europee e nazionali, in conformità a regole tecniche relative all'intero sistema di gestione del processo di allevamento degli animali destinati alla produzione alimentare¹⁷³. Inoltre

nazionale di produzione integrata» (SQNPI). Il suo art. 21 ha in particolare istituito uno «Schema nazionale volontario per la valutazione e comunicazione dell'impronta ambientale».

¹⁶⁸ Ai sensi dell'art. 2 della legge n. 4 del 3 febbraio 2011, il SQNPI è finalizzato a garantire una qualità del prodotto finale significativamente superiore alle norme commerciali correnti. Esso assicura che le attività agricole e zootecniche siano esercitate in conformità a norme tecniche di produzione integrata, ossia un «sistema di produzione agroalimentare che utilizza tutti i mezzi produttivi e di difesa delle produzioni agricole dalle avversità, volti a ridurre al minimo l'uso delle sostanze chimiche di sintesi e a razionalizzare la fertilizzazione, nel rispetto dei principi ecologici, economici e tossicologici». La verifica del rispetto di tali norme è eseguita in base a uno specifico piano di controllo da organismi terzi accreditati.

¹⁶⁹ In attuazione dell'art. 2, comma 6, della legge 3 febbraio 2011 n. 4 il decreto 8 maggio 2014, tra l'altro, istituisce il Marchio SQNPI, di cui è proprietario il MIPAAF, costituito dal simbolo, di forma circolare, composto da un pittogramma che comprende un insieme di elementi, rappresentati da un'ape in volo, su sfondo bianco e verde e dal tipogramma costituito dall'acronimo «SQNPI» e dalla dicitura «QUALITÀ SOSTENIBILE» (art.8 e 10).

¹⁷⁰ Legge 28 dicembre 2015, n. 221, *Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali* (GU n.13 del 18-01-2016).

¹⁷¹ Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, decreto 21 marzo 2018, n. 56, *Regolamento per l'attuazione dello schema nazionale volontario per la valutazione e la comunicazione dell'impronta ambientale dei prodotti, denominato «Made Green in Italy», di cui all'articolo 21, comma 1, della legge 28 dicembre 2015, n. 221.* (GU n.123 del 29 maggio 2018).

¹⁷² Legge 17 luglio 2020, n. 77, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19* (GU n. 180 del 18 luglio 2020 – Suppl. Ordinario n. 25), art. 224-*ter*.

¹⁷³ V. Decreti interministeriale MIPAAF e Min. Salute del 2 agosto 2022 n. 341750 re-

l'art. 224-ter, rubricato «Sostenibilità delle produzioni agricole», ha introdotto il sistema di certificazione della sostenibilità della filiera vitivinicola, prevedendo l'approvazione di un disciplinare¹⁷⁴ – effettivamente riconosciuto con d.m. MIPAAF del 16 marzo 2022 n. 124900 – che si basa sulle linee guida nazionali di produzione integrata, aggiornate introducendo i principi di sostenibilità economica, ambientale e sociale. Certificazione di sostenibilità, quest'ultima, che è possibile estendere ad altre filiere agroalimentari con decreto del MIPAAF, come avvenuto per il settore ortofrutticolo¹⁷⁵. Infine, il decreto del MASAF del 16 dicembre 2022¹⁷⁶, abrogando il già citato decreto 4 marzo 2011, ha previsto che il Sistema di qualità nazionale zootecnica (SQNZ) consista in un regime di qualità che comprende la certificazione delle aziende agricole, dei prodotti agricoli e dei prodotti alimentari di provenienza zootecnica.

Lo schema di certificazione SQNZ costituisce un rilevante esempio di come l'autorità pubblica stia intervenendo per garantire maggiore solidità ai sistemi di certificazione di matrice privatistica. Esso risulta altresì di particolare rilievo in quanto opera in un settore, quello zootecnico, che pone delle significative criticità in relazione alla sua sostenibilità e quindi è particolarmente interessato a regole di qualità in grado di limitare le esternalità negative legate all'attività produttiva e comunicare al consumatore gli sforzi compiuti dall'operatore per garantire la sostenibilità dell'alimento. Il decreto MASAF del 16 dicembre 2022 si preoccupa difatti di chiarire la possibilità, per i prodotti ottenuti nel rispetto del disciplinare di produzione, di utilizzare il *claim* «prodotto da allevamento sostenibile», per i prodotti certificati SQNZ, a condizione che il prodotto contenga uno o più

cante la disciplina del «Sistema di qualità nazionale per il benessere animale» istituito ai sensi dell'articolo 224 bis del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, introdotto dalla legge di conversione 17 luglio 2020, n. 77.

¹⁷⁴ MIPAAF, decreto 16 marzo 2022, *Approvazione del disciplinare del sistema di certificazione della sostenibilità della filiera vitivinicola* (GU n. 71 del 25 marzo 2022).

¹⁷⁵ MIPAAF, decreto del 16 settembre 2021, n. 43987, istituisce il sistema di certificazione della sostenibilità della filiera ortofrutticola (G.U. Serie Generale n.243 dell'11 ottobre 2021).

¹⁷⁶ MASAF, Decreto ministeriale *recante l'istituzione del Sistema di Qualità Nazionale Zootecnica riconosciuto a livello nazionale ai sensi del regolamento delegato (UE) 2022/126 della Commissione del 7 dicembre 2021 che integra il regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio con requisiti aggiuntivi per taluni tipi di intervento specificati dagli Stati membri nei rispettivi piani strategici della PAC per il periodo dal 2023 al 2027 a norma di tale regolamento, nonché per le norme in materia di buone condizioni agronomiche e ambientali e che abroga il Decreto ministeriale 4 marzo 2011 "Regolamentazione del sistema di qualità nazionale zootecnica riconosciuto a livello nazionale ai sensi del regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione"*, 16 dicembre 2022 (GU n. 36 del 13 febbraio 2023).

degli elementi qualificanti elencati dagli artt. 12 e 46 del reg. delegato (UE) 2022/126¹⁷⁷. La sostenibilità della produzione è quindi connessa a fattori che attengono, rispettivamente, agli interventi legati agli obiettivi agro-climatico-ambientali¹⁷⁸ e al benessere degli animali¹⁷⁹: pur in assenza di una definizione di sostenibilità o di strumenti di misurazione, la possibilità di utilizzare il relativo *claim* è riconosciuta anche qualora sia presente solo uno tra gli elementi qualificanti elencati dal reg. (UE) n. 126 del 2022.

Prima di entrare nel merito delle ulteriori caratteristiche di questo sistema di certificazione, preme evidenziare come il SQNZ sia previsto dal legislatore nazionale a completamento delle politiche dell'Unione europea di sviluppo rurale. Il reg. (UE) 2021/2115¹⁸⁰ all'art. 77 attribuisce agli Stati

¹⁷⁷ Regolamento delegato (UE) 2022/126 della Commissione del 7 dicembre 2021 *che integra il regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio con requisiti aggiuntivi per taluni tipi di intervento specificati dagli Stati membri nei rispettivi piani strategici della PAC per il periodo dal 2023 al 2027 a norma di tale regolamento, nonché per le norme relative alla percentuale per la norma 1 in materia di buone condizioni agronomiche e ambientali (BCAA)* (OJ L 20, 31.1.2022, p. 52–94).

¹⁷⁸ L'art. 12 prevede tra gli obiettivi agro-climatico-ambientali il perseguimento di uno dei seguenti obiettivi: *a*) ridurre l'attuale utilizzo di fattori di produzione, l'emissione di sostanze inquinanti o i rifiuti del processo di produzione; *b*) sostituire l'uso di energia da fonti combustibili fossili con fonti di energia rinnovabili; *c*) ridurre i rischi ambientali legati all'uso di taluni fattori di produzione o alla produzione di taluni residui, compresi prodotti fitosanitari, fertilizzanti, letame o altre deiezioni animali; *d*) ridurre il consumo di acqua; *e*) essere legati a investimenti non produttivi necessari per conseguire gli obiettivi agro-climatico-ambientali, in particolare qualora tali obiettivi riguardino la protezione degli habitat e della biodiversità; *f*) ridurre in modo efficace e misurabile le emissioni di gas serra o conseguire un sequestro durevole del carbonio; *g*) aumentare la resilienza della produzione ai rischi legati ai cambiamenti climatici, come l'erosione del suolo; *h*) conseguire la conservazione, l'uso e lo sviluppo sostenibili delle risorse genetiche; oppure *i*) contribuire alla protezione o al miglioramento dell'ambiente.

¹⁷⁹ L'art. 46 prevede che siano garantiti impegni a favore degli animali introducendo criteri superiori riguardo ai metodi di produzione in almeno uno dei seguenti settori: *a*) acqua, mangimi e cura degli animali secondo le esigenze naturali degli animali; *b*) condizioni di stabulazione che migliorino il comfort degli animali e la loro libertà di movimento, quali maggiori tolleranze di spazio, pavimentazioni, luce naturale, controllo microclimatico, nonché condizioni di stabulazione quali l'allattamento libero o la stabulazione di gruppo, a seconda delle esigenze naturali degli animali; *c*) condizioni che consentano l'espressione del comportamento naturale, come l'arricchimento dell'ambiente di vita o lo svezzamento tardivo; *d*) accesso all'esterno e pascolo all'aperto; *e*) pratiche che aumentino la robustezza e la longevità degli animali, anche delle razze a crescita lenta; *f*) pratiche volte a evitare la mutilazione o la castrazione degli animali. In casi specifici in cui la mutilazione o la castrazione degli animali siano ritenute necessarie, è previsto l'impiego di anestetici, analgesici e farmaci antinfiammatori o il ricorso all'immunocastrazione; *g*) misure sanitarie in grado di prevenire le malattie non trasmissibili, che non richiedano l'uso di sostanze mediche quali vaccini, insetticidi o antiparassitari.

¹⁸⁰ Regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 *recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo euro-*

la possibilità di concedere un sostegno a favore dei regimi di qualità che siano riconosciuti dall'Unione e dagli Stati membri, e del loro utilizzo da parte degli agricoltori, come specificato nei piani strategici della PAC, sul presupposto che essi soddisfino gli obiettivi specifici previsti dal regolamento all'art. 6, par. 1 e 2¹⁸¹.

La Commissione europea, con regolamento delegato¹⁸², ha stabilito che gli Stati debbano garantire che i regimi di cui all'art. 77 riguardino, tra l'altro, regimi di certificazione dei prodotti agricoli e alimentari la cui specificità del prodotto finale derivi da obblighi tassativi, che garantiscono caratteristiche specifiche del prodotto, particolari metodi di produzione, oppure una qualità del prodotto finale significativamente superiore alle norme commerciali correnti in termini di sanità pubblica, salute delle piante e degli animali, benessere degli animali o tutela dell'ambiente. Inoltre, sono dettati alcuni ulteriori requisiti attinenti alle modalità di funzionamento previste a livello nazionale: gli schemi devono essere aperti a tutti i produttori; prevedere disciplinari di produzione vincolanti, il cui rispetto è verificato da autorità pubbliche o da organismi di controllo indipendenti; essere trasparenti e assicurare una tracciabilità completa dei prodotti. Aspetti, questi, che sono sistematicamente ripresi dal legislatore nazionale e che costituiscono i presupposti del SQNZ.

Il Sistema di Qualità Nazionale Zootecnia costituisce un esempio avanzato di co-regolazione, ossia di compartecipazione dell'autorità pubblica e dei soggetti privati nella predisposizione di regole di qualità. L'intervento pubblico si esplica, anzitutto, nella necessità che il disciplinare di produzione, nel quale è identificata la qualità delle produzioni, riceva il ricono-

peo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013 (OJ L 435, 6.12.2021, pp. 1-186). Precedentemente il sostegno agli agricoltori e alle associazioni di agricoltori per i regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari era previsto dall'art. 16 del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio (OJ L 347, 20.12.2013, pp. 487-548).

¹⁸¹ Tra questi obiettivi vi è il sostegno al reddito agricolo e alla resilienza del settore agricolo in tutta l'Unione al fine di rafforzare la sicurezza alimentare a lungo termine e la diversità agricola, nonché garantire la sostenibilità economica della produzione agricola dell'Unione; aumentare la competitività delle aziende agricole; migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore; contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento agli stessi; promuovere lo sviluppo sostenibile e un'efficiente gestione delle risorse naturali; migliorare la risposta dell'agricoltura dell'Unione alle esigenze della società in materia di alimentazione e salute, compresi alimenti di alta qualità, sani e nutrienti prodotti in modo sostenibile.

¹⁸² V. art. 47 del regolamento delegato (UE) 2022/126.

scimento e l'autorizzazione del Ministero¹⁸³. Ciascun disciplinare è inoltre associato a uno specifico piano di controllo, il cui rispetto è verificato da autorità o organismi che devono essere in possesso di un'autorizzazione per esercitare i controlli in uno dei settori di cui all'art. 1, lett. i), «produzione biologica» e/o lett. j) «uso e etichettatura delle DOP, IGP, STG» del reg. (UE) 2017/625; su tali enti vigilano l'ICQRF e le Regioni, con modalità che devono essere individuate con decreto. La legittimazione a presentare la richiesta di riconoscimento è invece riconosciuta, oltre che alle Regioni, a soggetti di particolare rilievo nella filiera, quali le associazioni di organizzazioni di produttori, le organizzazioni professionali e interprofessionali, i consorzi e le cooperative¹⁸⁴, che si fanno portatori dell'*expertise* degli operatori della filiera e delle loro istanze.

Con Decreto del Ministero è stato riconosciuto un Consorzio di promozione e valorizzazione dei prodotti SQNZ, oltre che di vigilanza sul mercato: il Consorzio sigillo italiano¹⁸⁵. Questo svolge, oltre a compiti consultivi e di assistenza tecnica, di proposta, di studio, di valutazione economico-congiunturale del SQNZ, attività finalizzate alla valorizzazione dello schema, anche avverso atti di concorrenza sleale, contraffazioni, uso improprio della denominazione dei marchi collettivi, di promozione e informazione del consumatore e di cura generale degli interessi del sistema, e di rappresentanza presso il Ministero degli operatori che hanno chiesto la certificazione. Quanto all'etichettatura e presentazione dei prodotti, è previsto un elenco di indicazioni da introdurre obbligatoriamente in etichetta, quali la

¹⁸³ Il disciplinare, che deve venire sottoposto al sistema di notifica delle norme tecniche previste dall'art. 5 della direttiva (UE) 2015/1535, è riconosciuto da una Commissione appositamente istituita, composta da rappresentanti del Ministero e un rappresentante per ogni Regione, il cui parere è da ritenersi vincolante. Qualora la Commissione si esprima favorevolmente, il parere è pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* ed è possibile presentare, entro trenta giorni dalla data di pubblicazione, legittime opposizioni che saranno valutate dalla Commissione SQNZ. Sul sito *web* del MASAF è possibile visionare i disciplinari di produzione riconosciuti e l'elenco degli operatori aderenti, le istanze di riconoscimento che sono state presentate e le strutture autorizzate a effettuare i controlli. Tra i disciplinari che hanno completato l'iter di autorizzazione troviamo «Vitellone e/o Scottona ai cereali», «Fassone di razza Piemontese», «Uovo+qualità ai cereali», «Acquacoltura sostenibile»; tra quelli in corso di approvazione «Carne di Bufalo Alta qualità», «Vitello al latte e cereali», «Carne di Valdostana», «Allevamenti sostenibili» con i relativi marchi, collettivi, individuali ed eventualmente di certificazione.

¹⁸⁴ Dal punto di vista della rappresentatività, è richiesto che questi soggetti dimostrino di rappresentare almeno il 30% della produzione nazionale del prodotto oggetto del disciplinare, riferita all'anno solare precedente a quello di presentazione della domanda.

¹⁸⁵ Il «Consorzio Sigillo Italiano» era stato riconosciuto quale Consorzio di promozione, valorizzazione dei prodotti ottenuti con il SQNZ con d.m. 28 febbraio 2018 n. 828; il d.m. 8 febbraio 2021 n. 6005 ne ha prorogato il riconoscimento.

denominazione del prodotto prevista dal disciplinare, la dicitura «*Sistema di qualità nazionale zootecnia riconosciuto dal Ministero*», e il Paese di origine e di allevamento degli animali, dove tale indicazione non sia già prevista da norme specifiche. Per coniugare finalità pubblicistiche e privatistiche, al riconoscimento della affidabilità del sistema di certificazione da parte del Ministero è affiancato l'utilizzo, quale informazione volontaria, di marchi relativi al produttore o al consorzio – siano essi aziendali, di certificazione o collettivi – oltre che la denominazione e/o il logo dell'organismo di controllo, gli elementi identificativi di altre certificazioni volontarie, ed eventuali ulteriori informazioni che siano contenute nei disciplinari. Risultano assenti riferimenti aggiuntivi da apporre obbligatoriamente in etichetta, anche attraverso QR-code o *siti web*, che chiariscano al consumatore il significato della certificazione e come è stata individuata e valutata la sostenibilità del prodotto.

6. Da quanto sopra riportato è possibile riscontrare da un lato, come l'etichettatura di sostenibilità possa incidere sulle scelte di consumo e, dall'altro, come la razionalità non sia l'unico fattore, né in molti casi il prevalente, tra quelli che concorrono a determinare le decisioni di acquisto. Se, come parrebbe, questa tipologia di etichettatura agisce prevalentemente a livello inconscio, in particolare quando il messaggio comunicato è semplice e immediato, può ritenersi lecito dubitare della sua idoneità a diffondere una maggiore conoscenza in merito all'impatto delle produzioni agroalimentari sul mondo circostante.

Sebbene le indicazioni sulla sostenibilità dei prodotti agroalimentari nella comunicazione *business to consumer* possano in qualche misura contribuire a indirizzare le scelte dei consumatori nella direzione indicata dalle *policy* europee, appare incerta l'adeguatezza di questi strumenti a svolgere una funzione educativa e, di conseguenza, a determinare scelte di acquisto che possano definirsi consapevoli, soddisfacendo, al contempo, interessi pubblici e privati. L'etichettatura di sostenibilità sembra in effetti svolgere essenzialmente una funzione di *marketing*, agendo peraltro su leve particolarmente insidiose perché lascia intendere che la responsabilità della corrente crisi ecologica globale sia da ricercarsi nelle scelte di consumo operate dal singolo consumatore. La trasformazione della filiera agroalimentare nell'ottica di contribuire agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile presuppone invece un'assunzione di responsabilità politica, accompagnata da un'ampia attività di educazione che, principalmente, esuli dalla comunicazione commerciale, e di riscrittura delle regole di produzione, commercializzazione e

distribuzione degli alimenti. D'altro canto, com'è stato acutamente osservato, «[t]he contribution of current eco-labels to sustainable consumption is unknown, although in some circumstances the most environmentally sustainable option is no purchase at all, and in this case there is nowhere to place the label»¹⁸⁶.

Il desiderio di una parte significativa dei consumatori di alimenti di acquisire maggiori informazioni quanto alla sostenibilità della filiera agro-alimentare necessita, comunque, di una risposta consona. D'altro canto, la promozione di una maggiore sensibilità quanto alle tematiche della sostenibilità costituisce un obiettivo di politica del diritto del legislatore che non può ignorare *anche* la comunicazione *business to consumer*. Nel variegato panorama dei sistemi designati alla comunicazione della sostenibilità, le certificazioni rappresentano uno strumento prezioso che sta acquisendo sempre più importanza, grazie alla loro capacità di svolgere una funzione poliedrica di tutela del consumatore e del produttore. Le certificazioni di sostenibilità, in particolare, facilitano l'individuazione dei prodotti agro-alimentari maggiormente sostenibili e, di conseguenza, contribuiscono alla «responsabilizzazione» dei consumatori, in linea con l'evoluzione delle politiche europee in materia di informazione. Al contempo, coerentemente con gli orientamenti rilasciati della Commissione europea, esse costituiscono uno strumento di tutela preventiva per gli operatori avverso possibili contestazioni consentendo alle autorità di verificare che le indicazioni incluse nella comunicazione commerciale siano adeguatamente sostanziate.

Il funzionamento di questo sistema presuppone la fiducia del consumatore nello schema di certificazione, l'oggettività dei criteri individuati quali prerequisiti e l'indipendenza ed efficacia dell'attività di controllo. Tuttavia, il dilagare di pratiche di *greenwashing* e il proliferare di sistemi di certificazione carenti dal punto di vista della trasparenza, comprensibilità e attendibilità, stanno determinando un affievolimento della credibilità di questi schemi¹⁸⁷ che potrebbe nel lungo periodo comprometterne l'efficacia. È quindi necessario affinare lo «strumentario» normativo vigente, composto dalla normativa diretta alla regolazione degli scambi all'interno

¹⁸⁶ Così R. E. HORNE, *Limits to labels: The role of eco-labels in the assessment of product sustainability and routes to sustainable consumption*, in *International Journal of Consumer Studies*, 2009, 33, p. 181.

¹⁸⁷ La mancanza di trasparenza e credibilità dell'etichettatura di sostenibilità, che riduce la fiducia nelle informazioni ricevute, è stata riscontrata dalla COMMISSIONE EUROPEA, *Commission staff working document, executive summary of the Impact Assessment Report*, SWD(2022) 86 fin., p. 1.

del mercato unico, rafforzando le garanzie quanto alla possibilità, per il consumatore, di compiere scelte consapevoli, prevenire pratiche fraudolente o ingannevoli e, di conseguenza, garantire l'ordine e sicurezza delle relazioni nel mercato alimentare¹⁸⁸. L'assenza di una definizione normativa di sostenibilità – e, di conseguenza, di prodotti agroalimentari sostenibili – e la mancanza di metodi di misurazione che siano generalmente accettati costituisce il primo e più significativo ostacolo alla realizzazione di un sistema siffatto. L'ambiguità sottesa al termine «sostenibilità», i cui connotati non sono esattamente delineabili, in particolare nell'ambito di una filiera complessa come quella agroalimentare, si riverbera sulla comunicazione trasmessa attraverso l'etichettatura, che rischia di risultare a sua volta oscura o persino ingannevole. Risultano quindi comprensibili le ragioni che hanno spinto la Camera di Commercio Internazionale ad affermare che, in assenza di strumenti di misurazione adeguati, questa tipologia di *claim* non dovrebbe essere utilizzata¹⁸⁹. Alle problematiche insite al concetto di sostenibilità si aggiunge il rischio, che era già stato evidenziato in relazione alla potenziale applicazione del marchio di qualità ecologica *Ecolabel* alle produzioni alimentari, che la moltiplicazione degli schemi di certificazione crei confusione con ulteriori modelli, in parte sovrapposti, rendendo la decodificazione dell'etichettatura un'operazione ancora più complessa.

La necessità di garantire la non ingannevolezza della comunicazione fornita al consumatore quanto alla sostenibilità degli alimenti è testimoniata dai molteplici interventi normativi al momento in corso di definizione a livello europeo e, a livello nazionale, dai diversi schemi di certificazione introdotti dal legislatore, tra i quali il Sistema di Qualità Nazionale Zootecnica. La previsione, da parte della proposta di direttiva sulla responsabi-

¹⁸⁸ v. N. LUCIFERO, *La responsabilità per le informazioni al consumatore di alimenti tra regole di validità, regole di comportamento e doveri informativi*, cit., p. 466 ss. L'A. tra l'altro evidenzia il ruolo complementare sussistente tra informazione e concorrenza, «che non si esaurisce nel solo rapporto esistente tra concorrenza e informazione, bensì si articola anche attraverso la definizione di regole di tutela preventiva del consumatore», in un contesto in cui «l'informazione gioca un ruolo fondamentale per perseguire le finalità indicate all'art. 169 TFUE (i.e. la tutela della salute, la sicurezza e gli interessi economici) ed assolve un duplice ordine di funzioni: la tutela degli interessi riconducibili alla sicurezza dell'alimento e l'assicurazione al mercato di quella simmetria informativa essenziale al suo funzionamento». A riguardo si veda inoltre E. ROOK BASILE, *L'informazione dei prodotti alimentari, il consumatore e il contratto*, in A. GERMANO e E. ROOK BASILE (a cura di), *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, cit., p. 3 ss. Sulla natura delle informazioni trasmesse e degli interessi tutelati, si veda A. GERMANO, *Le indicazioni in etichetta (e la loro natura) e i segni degli alimenti*, cit., p. 275 ss.

¹⁸⁹ A riguardo si veda S. ARAYESS, A. DE BOER, *How to Navigate the Tricky Landscape of Sustainability Claims in the Food Sector*, cit., p. 649.

lizzazione dei consumatori, di un apparato di definizioni armonizzate, di requisiti stringenti per i sistemi di certificazione, e l'estensione della *grey* e *black list* prevista dalla direttiva 2005/29/CE, costituiscono un chiaro passo avanti verso il rafforzamento delle garanzie offerte da questi schemi. Tuttavia, tale proposta sembra risentire della mancanza di una vera e propria «grammatica della sostenibilità»¹⁹⁰ e in particolare di una definizione armonizzata di sostenibilità, che dovrebbe essere in corso di definizione nell'ambito del «*Sustainable Food System Framework*». Nonostante sia priva di questo importante riferimento, la proposta di direttiva riconosce la complessità di aspetti che convergono a determinare la sostenibilità di un prodotto alimentare e, di conseguenza, esclude la possibilità di introdurre una dichiarazione ambientale concernente il prodotto nel suo complesso quando in realtà questa riguarda solo un determinato aspetto¹⁹¹. Sebbene il concetto di sostenibilità sotteso all'intervento normativo non concerna aspetti meramente ambientali, ma comprenda anche profili sociali ed etici, il testo normativo non sembra tuttavia distinguere adeguatamente tra dichiarazioni ambientali e quelle relative alla sostenibilità, prevedendo che quest'ultime siano una componente delle prime.

Si può infine rilevare come le autorità pubbliche svolgano un ruolo di rilievo nella predisposizione di solidi sistemi di certificazione: nonostante anche gli enti privati possano esercitare una funzione di certezza, l'intervento pubblico può rafforzare l'affidabilità quanto alla veridicità del messaggio comunicato. Ne è consapevole il legislatore nazionale che, con il SQNZ, ha realizzato una forma avanzata di *co-regulation*, volta a offrire i vantaggi derivanti dagli standard privati accompagnandoli con la trasparenza dei procedimenti pubblici e il sistema di controlli consolidato nell'ambito delle indicazioni geografiche e dei prodotti biologici. Tuttavia, anche il proliferare di schemi di certificazione da parte delle autorità nazionali rischia di creare un senso di ulteriore smarrimento nel consumatore qualora il messaggio comunicato risulti poco chiaro e i requisiti previsti dai diversi sistemi di qualità vadano in parte a sovrapporsi. In contrasto con quanto previsto

¹⁹⁰ L'espressione è usata da COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO (CESE), *Allineare le strategie e le operazioni del settore alimentare agli obiettivi di sviluppo sostenibile per una ripresa sostenibile post COVID-19*, 2022/C 152/10, parere del 29 dicembre 2021. Nel documento sono evidenziati i limiti delle iniziative volontarie quali il Codice di condotta per pratiche commerciali e di *marketing* responsabili nella filiera alimentare dell'UE e si raccomanda l'elaborazione di una grammatica della sostenibilità.

¹⁹¹ V. allegato della proposta di direttiva COM(2022)143 fin., punto 2, cit., volto ad inserire nell'allegato I della direttiva 2005/29/CE il punto 4 *bis* e *ter*.

dal documento orientativo redatto dalla Commissione europea sulle migliori pratiche per i regimi facoltativi di certificazione, nel SQNZ si riscontra l'assenza di indicazioni obbligatorie, anche tramite piattaforme digitali, che trasmettano maggiori informazioni quanto ai sistemi produttivi utilizzati e al funzionamento degli schemi, e la mancanza di strumenti di misurazione che sostanzino le dichiarazioni. Inoltre, è prevista la possibilità di riconoscere come «prodotto da allevamento sostenibile» un alimento che differisca dalle produzioni convenzionali per un solo elemento qualificante, consentendo così l'utilizzo di tale *claim* anche nel caso di produzioni intensive o particolarmente inquinanti. Questi elementi di criticità sembrano rendere concreto il rischio di una comunicazione che, sebbene non sia censurabile in quanto è il legislatore stesso che ha reso lecito l'utilizzo del *claim*, possa risultare potenzialmente non veritiera o non adeguatamente comprensibile, in contrasto con i canoni previsti dal reg. (UE) n. 1169/2011¹⁹². Ciò sembra emblematico di un fenomeno, definito *regulatory capture*¹⁹³, che si riscontra qualora il coinvolgimento del soggetto pubblico risulti inadatto all'eserci-

¹⁹² Come riscontato da S. THOBANI, *Pratiche commerciali scorrette e sostenibilità: alla ricerca di un significato*, cit., p. 433, sebbene tale pratica possa essere di fatto ingannevole per il consumatore, l'ingannevolezza è da ritenersi non giuridicamente rilevante. In tal senso, si veda il 'considerando' 10 della direttiva 2005/29/CE e l'art. 3, paragrafi 3 e 4 della direttiva. Si veda altresì la sentenza della Corte di giustizia, 10 settembre 2020, in causa C-363/19, *Konsumtombudsmannen c. Mezina AB*, laddove afferma che «la direttiva 2005/29 si applica solo in assenza, da un lato, di specifiche disposizioni dell'Unione o nazionali in materia di salute e di sicurezza dei prodotti e, dall'altro, come risulta dal suo stesso 'considerando' 10, di specifiche disposizioni dell'Unione che disciplinano aspetti specifici delle pratiche commerciali sleali, come gli obblighi di informazione o le regole sulle modalità di presentazione delle informazioni al consumatore. Lo stesso 'considerando' precisa, inoltre, che la direttiva 2005/29/CE offre una tutela ai consumatori ove a livello dell'Unione non esista una specifica legislazione di settore e vieta ai professionisti di creare una falsa impressione sulla natura dei prodotti» (punto 59). Sul tema si veda L. PETRELLI, *Criticità nell'attuazione del Regolamento (CE) n. 1924/2006: profili nutrizionali e pending claims*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 3, 2022, p. 92 ss.

¹⁹³ Secondo la teoria della *regulatory capture*, sostenuta dagli autori della scuola di Chicago, come George J. Stigler e Sam Peltzman, l'intervento pubblico sarebbe inefficace poiché le imprese soggette ai vincoli amministrativi, mediante opportune pressioni, sono in grado di «catturare» gli organi politici, influenzandone le decisioni a proprio favore. È stata operata una distinzione tra «strong» and «weak» capture, nel primo caso, il fenomeno viola l'interesse pubblico in misura tale che il pubblico sarebbe meglio servito da a) nessuna regolamentazione dell'attività in questione, perché i benefici della regolamentazione sono superati dai costi della cattura, o b) una sostituzione completa della politica e dell'agenzia in questione; la seconda invece si verifica quando l'influenza di interessi particolari compromette la capacità della regolamentazione di migliorare l'interesse pubblico, ma il pubblico viene comunque servito dalla regolamentazione, rispetto a una situazione di base di sua assenza. A riguardo si veda D. CARPENTER, D. MOSS, *Introduction*, in D. CARPENTER e D. A. MOSS, (a cura di), *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*, Cambridge, 2014, p. 1 ss.; S. YEATES, É. C. TRUDEAU, *Lobbying "from within": A new perspective on the revolving door and regulatory capture*, in *Canadian Public Administration*, 2021, v. 64, n. 2, p. 301 ss.

zio di una funzione pubblica. In tali casi, il prevalere degli interessi privati in luogo di quelli della collettività fa sì che non sia lo standard privato ad acquisire autorevolezza grazie all'intervento pubblico ma, al contrario, sia l'intervento dell'autorità pubblica a perdere di credibilità¹⁹⁴. La *regulatory capture* può quindi determinare fallimenti nella *governance* e, come sembrerebbe avvenire nel caso in esame, fraporsi al raggiungimento delle finalità pubbliche che sono sottese a questa tipologia di certificazioni.

¹⁹⁴ Così M. FERRARI, *Nuove iniziative in materia di etichettatura di origine e ambientale: lo schema Made Green in Italy*, cit., p. 609.

OSSERVATORIO ITALIANO EUROPEO E INTERNAZIONALE

SILVIA ROLANDI

IL RUOLO ATTRIBUITO ALLA DIGITALIZZAZIONE NELLA STRATEGIA *FARM TO FORK* DELL'UNIONE EUROPEA, TRA RIFERIMENTI ESPLICITI E NASCOSTI. QUALI INTERVENTI LEGISLATIVI IN QUATTRO ANNI?

ABSTRACT

Il presente contributo si propone di individuare ed evidenziare il rilevante ruolo attribuito alla digitalizzazione nella Strategia *Farm to Fork* dell'Unione europea per rendere i sistemi alimentari sostenibili. Da una lettura ragionata del testo, si procede alla ricerca degli interventi legislativi indicati per ogni specifico argomento. Nella parte introduttiva viene brevemente ripercorsa la ragione per la quale nell'Unione europea sia stato introdotto il *Green Deal Europeo* e il ruolo ivi attribuito alla digitalizzazione. Nella seconda parte, seguendo la struttura della Strategia *Farm to Fork*, viene identificata la funzione degli strumenti digitali e quale sia lo stato dell'effettiva implementazione legislativa.

The contribution aims to explore what role the European Union Farm to Fork Strategy attributes to digitalization to improve a shift toward sustainable food systems. Conducting a reasoned reading of the text particular attention is devoted to the legislative interventions indicated in the Strategy. The structure is a twofold one: the introductory part briefly reviews the rationale for introducing digitalization in the European Green Deal; the second one follows the structure of the Farm to Fork Strategy and the related function attributed to specific digital tools along with the status of the legislative implementation at the time when the contribution was written. In the conclusion, further thoughts are shared to reflect on the possible role of the tools in the future.

PAROLE CHIAVE: Sistemi alimentari – Sostenibilità – Strategia *Farm to Fork* – Digitalizzazione.

KEYWORDS: *Food systems – Sustainability – Farm to Fork Strategy – Digitalization.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. La semplificazione di un sistema attraverso la complessità. – 2. Alla ricerca della digitalizzazione nella strategia *Farm to Fork*, indicazioni esplicite e spunti per future riflessioni, a che punto siamo arrivati? – 2.1. La sostenibilità della produzione alimentare. – 2.2. La Sicurezza alimentare. – 2.3. Stimolare pratiche sostenibili in specifici segmenti. – 2.4. Promuovere un consumo alimentare sostenibile e facilitare il passaggio a diete sane e sostenibili. – 2.5. Ridurre le perdite e gli sprechi alimentari. – 2.6. Lotta alle frodi alimentari lungo la filiera alimentare. – 3. Riflessioni conclusive.

1. Il nucleo centrale delle più recenti politiche dell'Unione europea risponde alla necessità di convogliare le energie e gli interventi al fine di raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (Oss)¹, nati quale richiesta di azione urgente e necessaria per affrontare questioni tutte profondamente interconnesse, quali, tra altre, la perdita di biodiversità, le minacce sanitarie globali², il cambiamento climatico e per intervenire sulle cause scatenanti con un approccio sistemico e sostenibile³.

Nel 2019, la recentemente istituita Commissione europea, aveva comunicato il suo rinnovato impegno a combattere i cambiamenti climatici e il degrado ambientale introducendo il *Green Deal* europeo (*Green Deal* dell'UE) per l'Unione europea e per i suoi cittadini⁴. Il *Green Deal* dell'UE, come ormai noto⁵, fa parte della strategia globale dell'UE per conseguire gli Oss, fornendo una tabella di marcia delle politiche e delle misure volte a trasformare «l'UE in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse»⁶.

Dalla lettura del testo emerge il ruolo fondamentale attribuito agli

¹ Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite A/RES/70/1, 21 ottobre 2015.

² Cfr., tra le altre comunicazioni dell'UE, *A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system*. Commissione europea COM (2020) 381 finale, 3; *EU Biodiversity Strategy for 2030 Bringing nature back into our lives*. COM (2020) 380 finale.

³ La risoluzione fa riferimento alla triplice dimensione dello sviluppo sostenibile: economica, sociale e ambientale. Cfr. la risoluzione A/RES/70/1 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, 21 ottobre 2015, 1. Per il concetto di approccio sistemico si rinvia, tra gli altri, a H.J.P. MARVIN, Y. BOUZEMBRACK, H.J. VAN DER FELS-KLERX, C. KEMPENAAR, R. VEERKAMP, A. CHAUHAN, S. STROOSNIJDER, J. TOP, G. SIMSEK-SENEL, H. VROLIJK, W. JAN KNIBBE, L. ZHANG, R. BOOM, B. TEKINERDOGAN, *Digitalisation and Artificial Intelligence for sustainable food systems*, in *Trends in Food Science & Technology*, 120, 2022, pp. 344-348.

⁴ Commissione europea COM (2019) 640 finale.

⁵ Sul punto v. AA.VV., *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, cura di S. MASINI e V. RUBINO, Cacucci, 2021; I. CANFORA, *Politica Agricola Comune e digitalizzazione del comparto agroalimentare* in *Quaderni della rivista di diritto alimentare*, Anno XVII, Quaderno n. 1-2023, 11.

⁶ Commissione europea COM (2019) 640 finale, 2.

interventi politici e legislativi per raggiungere gli obiettivi indicati. In tale ottica, nelle strategie che accompagnano il *Green Deal* vengono anticipati puntuali ambiti di intervento per l'introduzione di nuove disposizioni legislative o la modifica di quelle esistenti⁷.

Una prima riflessione inviterebbe a ripensare le politiche comunitarie con un approccio basato sul concetto di «decrecita felice»⁸. Liberare la società odierna dalla corsa alla produttività potrebbe consentire di ridurre l'impatto che le attività umane hanno sull'ambiente⁹. Specialmente nel settore di interesse, in ambito agroalimentare, la decrecita si sostanzierebbe nell'immaginare e mettere in pratica, un ritorno a stili di vita sapientemente raccontati in raffigurazioni bucoliche nei quadri di illustri pittori toscani, ritornando a vivere le campagne o le coste e abbandonando lavori iperspecializzati e la frenesia dei centri, così da rallentare e ridurre l'impatto dell'agricoltura sull'ambiente o consentire stili di vita diversi. Ci sono gruppi di persone che su questa visione si sono organizzati fondando movimenti o comunità, portando avanti i propri principi e convincimenti, come se il mondo globalizzato non esistesse¹⁰.

Allo stesso tempo, percepita come diametralmente opposta, ma non necessariamente tale, è in corso, ormai da un decennio, quella che è stata chiamata la quarta rivoluzione industriale, che riconosce nella trasformatio-

⁷ *Ibid.*, 4. Appare rilevante porre l'attenzione su questo aspetto considerando come, spesso, ci si soffermi sulle politiche, ma non si ponga attenzione alle necessarie riforme che includano un riesame di normative specifiche, come risulta più volte indicato nel testo della Comunicazione.

⁸ Per comprendere a cosa faccia riferimento l'espressione 'decrecita felice' occorre un approfondimento che non verrà svolto in questa sede, ma si rinvia alla lettura degli scritti di S. LATOUCHE, *Breve Trattato sulla Decrescita Serena*, Bollati Boringhieri Edizioni, 2009; S. LATOUCHE, *La scommessa della decrescita*, Feltrinelli, 2014; M. PALLANTE, *La decrescita felice. La qualità della vita non dipende dal PIL*, Edizioni per la decrescita felice, 2011.

⁹ Sul punto merita un rinvio a un dibattito che concerne la relazione tra decrescita felice e il raggiungimento degli OSS o meglio degli obiettivi che concernono il rispetto della natura e dell'ambiente e quindi i nn. 6, 12, 13, 14, 15. Per un approfondimento v. J. HICKEL, *The contradiction of the sustainable development goals: Growth versus ecology on a finite planet*, in *Sustainable Development*, 27(5), 2022, pp. 873-884. D. MALERBA, Y. OSWALD, *To Grow or Not to Grow?: Revisiting Economic Growth as a Sustainable Development Goal in Light of the Degrowth Debate in Governing the Interlinkages between the SDGs*, Routledge, 2022, pp. 140-157.

¹⁰ Si fa qui riferimento ad esperienze, come quella Italiana dei villaggi ecologici. Esiste in Italia una rete, fondata nel 1996 che riunisce gli ecovillaggi esistenti sul territorio, che condividono un modello «vita responsabile e sostenibile dal punto di vista ecologico, spirituale, socioculturale ed economico, intendendo per sostenibilità l'attitudine di un gruppo umano a soddisfare i propri bisogni senza ridurre, ma anzi migliorando, le prospettive ambientali, presenti e delle future generazioni» (<https://ecovillaggi.it/attachments/article/3/LIBRETTO%20RIVE%202019.pdf>, visitato 18 febbraio 2023).

ne digitale¹¹ la soluzione per procedere verso uno sviluppo sostenibile. In questo contesto, quello che decenni fa sarebbe sembrato irrazionale prende il sopravvento e diventa razionalità¹². Si pensa di affidarsi all'intelligenza artificiale per avere informazioni sullo stato di salute di un animale costantemente monitorato, o vendemmiare quando applicazioni digitali abbinate a sensori e altri strumenti lo indicano grazie a programmi e applicazioni. Gli strumenti tecnologici, singolarmente o con differenti combinazioni, diventano strumenti di 'salvezza' ed entrano in scena aprendo nuovi fronti per ampi dibattiti, inclusi quelli di natura etica e giuridica¹³. Diversi studi, specialmente in ambito europeo, si sono concentrati sul comprendere gli impatti socio-economici, sia positivi che negativi, della digitalizzazione in agricoltura, nel presente scritto intesa come «processo socio-tecnico di applicazione delle innovazioni digitali»¹⁴. In questo contesto, individuando i possibili impatti, si può passare ad una analisi sistematica delle componenti che rendono l'impiego di uno strumento digitale positivo o negativo in un contesto specifico¹⁵. Il diritto assume un ruolo centrale: introdurre nuove normative o interpretare le esistenti, consente di mitigare o evitare gli impatti negativi, massimizzando gli effetti di quelli positivi.

Abbracciando questa ultima impostazione, ed intervenendo con un

¹¹ La trasformazione digitale la si intende qui distinta rispetto alla digitazione e alla digitalizzazione. La distinzione assume un ruolo rilevante in una riflessione più ampia funzionale a riflettere su come coniugare digitalizzazione e transizione ecologica in agricoltura e nelle aree rurali. Dunque, la trasformazione digitale non ha una rilevanza esclusivamente relativa all'impiego complesso di strumenti digitali in una particolare situazione, ma è un concetto che abbraccia diversi ambiti e dunque necessita di una riflessione di più ampio respiro, dove non ci si sofferma solo agli aspetti problematici (anche legali) dell'impiego di strumenti digitali in un singolo caso, ma in un contesto più generale. G. BRUNORI, *Agriculture and rural areas facing the "twin transition": principles for a sustainable rural digitalisation*, in *Italian Review of Agricultural Economics*, 77 (3), 2022, pp. 3-14, 5.

¹² Sul punto v. P. BORGHI, *L'agricoltura 4.0: il futuro del settore agroalimentare e il filo rosso che lo lega alle origini della PAC*, in *Quaderni della rivista di diritto alimentare*, Anno XVII, Quaderno n. 1-2023, p. 8.

¹³ Sul punto v. I. CANFORA, *Politica Agricola Comune e digitalizzazione del comparto agroalimentare*, in *Quaderni della rivista di diritto alimentare*, Anno XVII, Quaderno n. 1-2023, p. 22.

¹⁴ L. KLERKX, E. JAKKU, P. LABARTHE, *A review of social science on digital agriculture, smart farming and agriculture 4.0: New contributions and a future research agenda* in *Wageningen Journal of Life Sciences*, 90-91:1, 2019, pp. 1-16.

¹⁵ Si consenta sul punto di far riferimento alla tassonomia degli impatti della digitalizzazione in agricoltura, frutto di una attività di ricerca bibliografica e analisi del testo dove negli allegati si propone un glossario e una tabella che consente di identificare i possibili impatti generati dall'uso di uno strumento in uno degli ambiti individuati (ad esempio *governance*). S. ROLANDI, G. BRUNORI, M. BACCO, I. SCOTTI, *The Digitalization of Agriculture and Rural Areas: Towards a Taxonomy of the Impacts*, in *Sustainability*, 13, 2021, 5172

approccio sistemico teso alla mitigazione e massimizzazione, la Commissione europea indica nel testo della suddetta Comunicazione la strada da seguire, illustrando le politiche e le misure ritenute necessarie per contribuire agli Oss¹⁶ e riconoscendo nella digitalizzazione l'elemento chiave per agevolare e rendere più veloce la trasformazione.

Gli strumenti digitali includono, tra altri, Internet of Things (IoT), intelligenza artificiale (AI), apprendimento automatico, *blockchain*, gemelli digitali e altre tecnologie che, se utilizzate in varie combinazioni, contribuiscono alla creazione di sistemi cyber-fisici¹⁷, con conseguenti impatti sia sociali che economici¹⁸. Gli impatti però possono essere sia positivi che negativi, contrariamente a quanto possa emergere da una prima lettura del *Green Deal* dalla quale sembra emergere una visione esclusivamente positiva dell'impiego degli strumenti digitali¹⁹. Il ruolo dei sistemi *cyber-fisici* nel settore agroalimentare, se debitamente governati, come emerge dalla letteratura, è ritenuto in grado di abilitare la trasformazione necessaria per sostenere

¹⁶ Il diverso impatto è strettamente legato all'impiego di strumenti digitali in settori specifici, per tale ragione nel presente scritto si fa riferimento in generale agli Oss. Facendo riferimento a un settore specifico si indicano più avanti nel testo gli obiettivi specifici.

¹⁷ Per un approfondimento sul concetto di *cyber-physical-system* all'interno dell'agricoltura e delle aree rurali si veda M. BACCO, G. BRUNORI, A. FERRARI, P. KOLTSIDA, E. TOLI, *IoT as a Digital Game Changer in Rural Areas: The DESIRA Conceptual Approach*, in *2020 Global Internet of Things Summit (GIoTS)*, 2020, pp. 1-6. K. RIJSWIJK, L. KLERKX, M. BACCO, F. BARTOLINI, E. BULTEN, L. DEBRUYNE, J. DESSEIN, I. SCOTTI, G. BRUNORI, *Digital transformation of agriculture and rural areas: A socio-cyber-physical system framework to support responsibility*, in *Journal of Rural Studies*, 85, 2021, pp. 79-90.

¹⁸ Cfr., tra gli altri, A. FERRARI, M. BACCO, K. GABER, A. JEDLITSCHKA, S. HESS, J. KAIPAINEN, G. BRUNORI, *Driver, barriere e impatti della digitalizzazione nelle zone rurali dal punto di vista degli esperti*, in *Tecnologia dell'informazione e del software*, 2022, 106816; si consenta S. ROLANDI, G. BRUNORI, M. BACCO, I. SCOTTI, *The digitalization of Agriculture and Rural Areas: Towards a Taxonomy of the Impacts*, in *Sustainability*, 13(9), 2021, p. 5172.

¹⁹ Alla digitalizzazione e dunque implicitamente ai dati raccolti e scambiati, viene attribuito un ruolo particolarmente rilevante. Tali dati, se e quando accessibili e interoperabili, facilitano le decisioni basate su evidenze (dati raccolti), ed è di conseguenza in grado di affrontare le sfide ambientali. Purtroppo, insieme al possibile ruolo positivo attribuito ai dati, ci sono crescenti preoccupazioni. Sia la Commissione europea che gli accademici stanno sensibilizzando sui possibili limiti e sugli impatti negativi della digitalizzazione nel suo complesso e in particolare sui dati se non gestiti correttamente. Su questi aspetti, non solo legati agli impatti negativi ma inquadrati come sfide ci sono diversi contributi, si vedano, tra gli altri, P. LATTANZI, *L'agricoltura di fronte alla sfida della digitalizzazione. Opportunità e rischi di una nuova rivoluzione*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, 1, p. 555; M. PESCE, M. KIROVA, K. SOMA, M.-J. BOGAARDT, K. POPPE, C. THURSTON, C. MONFORT BELLES, S. WOLFERT, G. BEERS, D. URDU, *Ricerca per la commissione AGRI – Impatti dell'economia digitale sulla catena alimentare e sulla PAC*, Parlamento europeo, Dipartimento tematico per le politiche strutturali e di coesione, Bruxelles, 2019; M. FERRARI, *Fattori di produzione, innovazione e distribuzione di valore nella filiera agroalimentare*, Ledizioni, Milano, 2023.

la transizione ecologica in agricoltura²⁰ implementando le strategie proposte²¹, così come in grado di accelerare il processo massimizzando i risultati delle politiche sui cambiamenti climatici e della protezione dell'ambiente²².

Per raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile, e in particolare il nr. 2 "fame zero", pur non essendo l'unico da prendere in considerazione, è necessario ripensare e rimodellare i sistemi alimentari cercando di coniugare e bilanciare la gestione delle risorse primarie e il loro impiego. Non è stata ancora fornita una definizione ufficiale dell'Unione europea²³ di sistema alimentare sostenibile e per il presente contributo, sarà inteso come «un sistema alimentare che fornisce sicurezza alimentare e nutrizione per tutti in modo tale che le basi economiche, sociali e ambientali per generare sicurezza alimentare e nutrizione per le generazioni future non siano compromesse», come indicato dal gruppo di esperti di alto livello sulla sicurezza alimentare e la nutrizione²⁴.

Tra le politiche e le misure indicate nel *Green Deal* europeo per raggiungere i risultati attesi, come ormai noto, vi è la politica indirizzata a rendere sostenibile il sistema alimentare²⁵, la *Farm to Fork Strategy* (da qui in

²⁰ È dal testo della Comunicazione che emerge uno specifico riferimento all'agroecologia. Cfr. COM (2019) 640 finale, 13.

²¹ Per quanto riguarda il ruolo della digitalizzazione si vedano A. BOCK, L. BONTOUX, J. RUDKIN, *Concepts for a sustainable EU food system*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022, JRC126575, 49.

²² Cfr. COM (2019) 640 finale, 9.

²³ Cfr. Commissione europea COM (2020) 381 finale, 5. La definizione è, tra le altre definizioni e interventi, la più attesa con trepidazione in quanto farà parte della proposta legislativa per un quadro per un sistema alimentare sostenibile.

²⁴ HLPE, *Approcci agroecologici e altri approcci innovativi per un'agricoltura e sistemi alimentari sostenibili che migliorano la sicurezza alimentare e la nutrizione*. 2019. Un rapporto del Gruppo di esperti di alto livello sulla sicurezza alimentare e la nutrizione del Comitato per la sicurezza alimentare mondiale, Roma. Per quanto riguarda la definizione di sistema alimentare senza indicazione di sostenibilità, il JRC intende il concetto di sistema alimentare come «includere tutti gli attori pertinenti, le risorse in senso lato e le attività rilevanti per la produzione e il consumo di alimenti e bevande e dei rifiuti associati, e il loro impatto sull'economia, l'ambiente e la società (compresa la salute)» è quello utilizzato dal CCR. Qui si sottolinea che è corretto considerare una molteplicità di sistemi alimentari all'interno del sistema alimentare dell'UE in quanto la loro struttura cambia in relazione alle esigenze e alle dimensioni territoriali. Per ulteriori informazioni e informazioni dettagliate si vedano, A. BOCK, L. BONTOUX, J. RUDKIN, *Concepts for a sustainable EU food system*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022, JRC126575, 6.

²⁵ Interessante notare che la Commissione sottolinea che «il *Green Deal* farà un uso coerente di tutte le leve politiche: regolamentazione e standardizzazione, investimenti e innovazione, riforme nazionali, dialogo con le parti sociali e cooperazione internazionale. Il pilastro europeo dei diritti sociali guiderà l'azione volta a garantire che nessuno sia lasciato indietro», Commissione europea COM (2019) 640 finale del 4. Per ulteriori informazioni sull'argomento e in particolare sul concetto e il quadro fornito dalla FAO sul concetto di sistemi alimentari

avanti la Strategia)²⁶, da leggersi di concerto con la Strategia sulla Biodiversità²⁷. La Strategia è pensata al fine di creare «un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente». Il ruolo specifico della Strategia include il coinvolgimento di tutti i diversi attori del sistema alimentare, compresi i soggetti coinvolti nella produzione, trasformazione, distribuzione, comunicazione del cibo, fino ai consumatori²⁸. Un'enfasi particolare riguarda il ruolo attribuito all'Unione europea all'avanguardia, a livello mondiale, nel raggiungimento della sostenibilità alimentare²⁹.

Vale la pena rammentare che, parallelamente alla Strategia, è stata sviluppata la visione strategica digitale *Digital Compass* dell'Unione europea³⁰. La comunicazione fornisce il quadro della situazione post-Covid e di come, durante la pandemia, l'Unione europea si sia dimostrata vulnerabile e dipendente da tecnologie straniere, esprime dunque la necessità di riflettere su come intervenire, anche a livello legislativo, per creare un «futuro digitale antropocentrico, sostenibile e più prospero»³¹. Nel testo è presente uno specifico riferimento al comparto agricolo e che costituirà oggetto di future riflessioni. Viene infatti indicato come «in agricoltura le tecnologie agricole digitali possono consentire di produrre in modo più mirato ed efficiente, aumentando in tal modo la sostenibilità, le prestazioni e la competitività del settore. L'agricoltura è stata identificata come un settore chiave, in cui le soluzioni digitali possono contribuire a ridurre le emissioni globali di gas a effetto serra e l'uso di pesticidi»³².

sostenibili vedere il *brief* qui <https://www.fao.org/3/ca2079en/CA2079EN.pdf>, ultima visita 5 maggio 2022.

²⁶ *Ibid.*, 4

²⁷ Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. COM (2020) 380 final del 20 maggio 2020. Per un approfondimento sul tema si rinvia a E. CRISTIANI, *La sostenibilità ambientale delle filiere agro-alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, I, p. 54. Nel contributo si rinvia alla dottrina agraristica concernente la tutela alla biodiversità.

²⁸ Le Strategie avevano anche la funzione di costituire un faro per la redazione dei Piani Strategici Nazionali.

²⁹ Per ulteriori informazioni sul concetto di approccio sistemico vedi H.J.P. MARVIN, Y. BOUZEMBRAC, H.J. VAN DER FELS-KLERX, C. KEMPENAAR, R. VEERKAMP, A. CHAUHAN, S. STROOSNIJDER, J. TOP, G. SIMSEK-SENEL, H. VROLIJK, W. JAN KNIBBE, L. ZHANG, R. BOOM, B. TEKINERDOGAN, *Digitalisation and Artificial Intelligence for sustainable food systems*, in *Trends in Food Science & Technology*, 2022, 120, p. 345.

³⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle regioni *Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale*. COM (2021) 118 finale.

³¹ *Ibid.*, 1.

³² *Ibid.*, 9. Si rinviene, nello stesso documento, un riferimento all'applicazione dell'*edge computing* intelligente, con implicazioni per ottimizzare le catene di approvvigionamento alimentare, p. 8.

La suddetta comunicazione della Commissione fa riferimento alla necessità di una coerenza delle politiche che affronti la sostenibilità e alla conseguente necessità di fornire «definizioni e principi e requisiti generali per sistemi alimentari e alimenti sostenibili». All'interno del quadro sono considerati quali temi rilevanti la responsabilità degli attori del sistema alimentare, le certificazioni e l'etichettatura. Tutti elementi che possono rimodellare il quadro legislativo dell'UE applicabile alla filiera agro-alimentare, se pensati in una dimensione che si discosta, ma deve integrarsi con il passato. I primi atti derivanti dalla comunicazione sono stati il *Digital Services Act* (DSA) e il *Digital Market Act* (DMA), che insieme compongono il *Digital Services Act package*.

Nel suddetto contesto, il ruolo attribuito all'impiego degli strumenti digitali, finalizzato alla realizzazione della Strategia, costituisce la parte centrale del presente contributo. Conseguentemente, nelle pagine che seguono, si procede ad una lettura ragionata della Strategia, alla ricerca, da un lato, di tutti quei riferimenti espliciti e puntuali alle tecnologie digitali e al relativo ruolo attribuito per il conseguimento degli obiettivi identificati e agli interventi legislativi indicati e dall'altro a quelle sezioni in cui la digitalizzazione, pur non essendo specificata nel testo, potrebbe comunque aiutare al perseguimento dei risultati indicati. Pur soffermandosi sulle diverse sezioni, queste non vengono illustrate in modo approfondito, ma ci si limita a fornire alcuni elementi essenziali per dedicarsi a evidenziare le parti che concernono gli strumenti digitali e la digitalizzazione e i relativi interventi legislativi. Si indica, ove possibile, quali tra gli interventi legislativi proposti dalla Commissione siano stati implementati al momento in cui il contributo viene scritto, considerando che le misure³³ relative al raggiungimento di un sistema alimentare sostenibile sono state annunciate per essere presentate entro la fine del 2023³⁴.

2. Come già rammentato, il *Green Deal* evidenzia la centralità del ruolo dell'agricoltura e del cibo sostenibili in funzione del perseguimento dell'obiettivo della sicurezza alimentare e dei problemi relativi alla salute umana, all'impatto della produzione alimentare sull'ambiente, alle conseguenze generate dallo spreco alimentare, alla perdita di risorse naturali. La

³³ Le proposte sono elencate nel memorandum del *Green Deal*, cfr. Commissione europea COM (2019) 640 finale, Allegato I.

³⁴ Commissione europea COM (2020) 381 finale, 5.

Commissione auspica che sia l'Unione europea a suggerire uno *standard* globale³⁵ di sistema alimentare sostenibile.

Una delle principali problematiche legate al raggiungimento degli obiettivi indicati nel *Green Deal* è l'inquinamento causato da una produzione alimentare di tipo tradizionale e al suo impatto sulla perdita di biodiversità, con una crescente riduzione degli elementi nutritivi nel suolo e nei prodotti, che oggi rappresenta una delle cause principali dei problemi di salute legati all'alimentazione³⁶.

Consapevoli della necessità di indicare azioni e specifici interventi in un sistema complesso che comprende tutti i passaggi dalla produzione al consumo, utilizzando un approccio di tipo olistico³⁷, la Strategia dovrebbe essere allineata alla politica agricola comune (PAC), specialmente in considerazione del fatto che l'impianto dei pagamenti diretti agli agricoltori si sta spostando da un sistema di conformità a uno di prestazioni³⁸. Questo significa che un ruolo di rilievo viene assunto dai sistemi di rilevamento e quantificazione delle prestazioni ottenute e che quindi nell'applicazione di misure come gli eco-regimi, gli strumenti digitali hanno un ruolo fondamentale, potendo raccogliere i dati e rielaborarli in modo automatico³⁹.

La vera sfida che tutti gli attori del sistema alimentare si trovano ad affrontare è quella di coniugare produzione e consumo sostenibili di cibo con il problema irrisolto della sicurezza alimentare e⁴⁰, proprio su questo punto, emergono in modo evidente le potenzialità della digitalizzazione.

³⁵ Nel quadro generale della rappresentazione di uno standard globale, il *Green Deal* indica anche un'interessante riflessione futura sulla promozione di norme internazionali in linea con le ambizioni ambientali e climatiche dell'UE. Sarebbe interessante per i giuristi analizzare l'interazione tra gli standard internazionali esistenti e quelli proposti. Cfr. Commissione europea COM (2019) 640 finale e Commissione europea COM (2020) 381 finale, 4.

³⁶ Nella strategia *Farm to Fork*, si sottolinea come, mentre la malnutrizione cresce e il cibo viene sprecato, i tassi di obesità aumentano COM (2020) 381 finale, 3.

³⁷ H.J.P. MARVIN, Y. BOUZEMBRAK, H.J. VAN DER FELS-KLERX, C. KEMPENAAR, R. VEERKAMP, A. CHAUHAN, S. STROOSNIJDER, J. TOP, G. SIMSEK-SENEL, H. VROLIJK, W. JAN KNIBBE, L. ZHANG, R. BOOM, B. TEKINERDOGAN, *Digitalization and Artificial Intelligence for sustainable food systems*, cit., pp. 344-348.

³⁸ Per un approfondimento sulle questioni v. F. SOTTE, *La politica agricola europea. Storia e analisi*, Cap. 12, University Press, Firenze, 2019.

³⁹ *Ibid.*, 4.

⁴⁰ La frase si riferisce al concetto più ampio espresso nella comunicazione sulla strategia *Farm to Fork* relativo al ruolo dei sistemi alimentari per il conseguimento degli obiettivi del *Green Deal*. In particolare, l'obiettivo è quello di creare un sistema alimentare in grado di ridurre l'impronta ambientale e climatica pur essendo resiliente e resistente. Questo tipo di sistema alimentare deve anche fornire agli esseri umani cibo che dovrebbe essere «sufficiente, nutriente e sostenibile» e inoltre conciliare l'accessibilità economica con la qualità da un punto di vista nutriente e sostenibile del cibo. Cfr. COM (2020) 381 finale, 4.

Come sottolineato nella strategia stessa, la pandemia Covid-19 ha reso urgente la necessità di avere sistemi alimentari resilienti. I cittadini esprimono sempre più interesse⁴¹ verso diete sostenibili e opzioni salutari, dimostrando una maggiore consapevolezza, rispetto al passato, delle conseguenze causate dalle loro scelte quotidiane e dei possibili impatti sull'ambiente.

Nell'ambito della Strategia, che indica specifiche aree di intervento, le problematiche sono affrontate utilizzando l'approccio "One Health"⁴²: i legami e le interazioni tra persone sane, società sane e pianeta sano devono essere studiati⁴³ e considerati quando si costruisce il quadro normativo generale. In questo quadro, affrontando le singole questioni ritenute rilevanti per la transizione a sistemi alimentari sostenibili, il testo della strategia è puntualmente suddiviso fornendo interventi in sezioni specifiche, come di seguito.

Dalla lettura ragionata del testo emergono tre macro-funzioni attribuite alla digitalizzazione nel settore di riferimento, come viene indicato nelle conclusioni.

2.1. La prima serie di interventi proposti⁴⁴ riguarda come garantire la sostenibilità della produzione alimentare e l'attenzione, come già anticipato, è rivolta ad ogni singolo attore della catena e al contributo che può fornire per rendere i sistemi alimentari sostenibili.

La sezione contiene un riferimento specifico agli strumenti digitali, indicando come «gli agricoltori, i pescatori e i produttori del settore dell'acquacoltura devono trasformare i loro metodi di produzione in modo più rapido e sfruttare al meglio le soluzioni basate sulla natura, sulle tecnologie, sul digitale e sullo spazio»⁴⁵. L'uso degli strumenti digitali è dunque tra le possibili soluzioni esistenti per rendere le produzioni alimentari sostenibili ed è consigliato al fine di ridurre l'impatto che la produzione del cibo può avere sull'ambiente.

Ad esempio, considerando che l'utilizzo di pesticidi chimici in agricoltura è una delle principali fonti di inquinamento, l'impiego di strumen-

⁴¹ Cfr. COM (2020) 381 finale, 3.

⁴² Vedi sull'approccio One Health, FAO, *Una legislazione sanitaria: contribuire alla prevenzione delle pandemie attraverso la legge*, Roma, 2020.

⁴³ Vedi COM (2020) 381 finale, 2 e v., tra altri, H. SCHEBESTA, J.J.L. CANDEL, *Game-changing potential of the EU's Farm to Fork Strategy* in *Nature Food*, 2020, 1, pp. 586-588.

⁴⁴ Per quanto riguarda gli interventi proposti nella strategia *Farm to Fork*, consultare il testo per una visione più ampia e completa, COM (2020) 381 finale, 5.

⁴⁵ COM (2020) 381 finale, 5.

ti digitali, in particolare di sensori, droni e intelligenza artificiale, usati in campo, consentono di controllare il sorgere di eventuali malattie e di intervenire, se necessario, in modo puntuale senza dover far largo uso di sostanze chimiche, anche solo in via preventiva⁴⁶.

Un altro esempio proviene dal comparto animale, dove una gestione digitalizzata della zootecnia, se propriamente svolta, comporta una riduzione dell'impatto sull'ambiente⁴⁷. Come emerge dalla letteratura sul punto «gli agricoltori possono utilizzare i dati per (i) il monitoraggio dello stato del suolo, del clima, delle colture e degli animali da allevamento utilizzando sistemi di sensori, (ii) l'analisi comparativa delle prestazioni delle colture, degli animali e delle aziende agricole, (iii) la responsabilità in base alla quale l'azienda agricola invia informazioni digitali a governi, partner della catena e istituzioni, e viceversa, (iv) ottimizzazione delle decisioni operative nella coltivazione e nello stoccaggio delle colture, e (v) prevenire la sovrapproduzione migliorando la previsione della domanda del mercato»⁴⁸.

Vengono dunque individuati ambiti specifici di azione e formulate proposte di intervento *ad hoc* dove gli strumenti digitali assumono un ruolo di rilevanza, come riportato di seguito.

Dalla lettura del testo della Strategia emerge che una attività riconosciuta come capace di aiutare la filiera agroalimentare ad avere un diverso impatto sull'ambiente è il sequestro di carbonio (*carbon farming*) nei suoli agrari.

Il quadro legislativo, annunciato per il terzo trimestre del 2021, doveva prevedere un sistema di certificazione caratterizzato da tracciabilità e monitoraggio, attività affidate all'impiego di strumenti digitali⁴⁹. Alla data della stesura del presente contributo è stata pubblicata una proposta di Regolamento con la quale si propone l'istituzione di un quadro di certificazione dell'Unione per gli assorbimenti di carbonio⁵⁰. Nel preambolo⁵¹ della proposta, viene promosso l'uso degli strumenti digitali esistenti e utili per

⁴⁶ *Ibid.*, 6.

⁴⁷ *Ibid.*, 345.

⁴⁸ *Ibid.*, 346.

⁴⁹ Per il riferimento alla azione concernente il sequestro di carbonio COM (2020) 381 finale, 6.

⁵⁰ La proposta COM (2022) 672 finale del 30.11.2022. Al dicembre 2023 la proposta è ferma.

⁵¹ Preambolo 7 della Proposta di Regolamento COM (2022) 672 finale, del 30 novembre 2022. Si fa qui riferimento agli strumenti digitali esistenti, con un elenco esemplificativo ricomprendendo tra questi e banche dati elettroniche e i sistemi disinformazione geografica, il telerilevamento, l'intelligenza artificiale e l'apprendimento automatico, nonché delle mappe elettroniche.

ridurre i costi e svolgere una attività di monitoraggio. Qualora la proposta di regolamento dovesse essere approvata, l'attività di monitoraggio diventerebbe molto importante anche in funzione di un possibile abbinamento ai pagamenti della PAC, in relazione alla quantità di carbonio sequestrato. Questo potrebbe comportare cambiamenti radicali nei sistemi di pagamento, il controllo sui dati potrebbe essere automatico e capillare, comportando una riduzione dei tempi e una maggiore efficienza nei controlli, con una sostanziale riduzione dei costi per la pubblica amministrazione.

Il settore della bioeconomia circolare e produzione di energia rinnovabile per agricoltori e cooperative riguarda il secondo punto di intervento indicato, in cui gli strumenti digitali possono certamente avere un ruolo di rilievo, ma il testo non indica alcun intervento legislativo.

Inoltre, la gestione dei pesticidi⁵² ed il loro utilizzo costituisce un altro settore di intervento in cui l'uso di strumenti digitali e soprattutto di strumenti digitali di precisione, combinati con sensori e sistemi di rilevamento, può consentire una riduzione dell'impiego di pesticidi. Su questo punto viene indicata una proposta di revisione della direttiva sull'utilizzo sostenibile dei pesticidi per ridurre significativamente l'uso, i rischi ad essi legati e la dipendenza dagli stessi migliorando la difesa integrata. La proposta di Regolamento, annunciata per il primo trimestre del 2022, è arrivata con pochi mesi di ritardo ed è relativa all'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari e reca modifiche al regolamento (UE) 2021/2115⁵³. Dalla proposta emerge come il ruolo attribuito agli strumenti digitali sia strettamente connesso all'uso degli stessi per raggiungere l'obiettivo di riduzione dell'uso dei pesticidi, evidenziando come gli strumenti dovranno essere anche alla portata di quelle che vengono indicate come microimprese e che quindi debbano essere «efficienti in termini di costo, incentrati sull'utente e interoperabili»⁵⁴. Il legislatore europeo dimostra consapevolezza del possibile rischio di esclusione delle piccole imprese dal processo di digitalizzazione, invitando ad includerle.

⁵² Per quanto riguarda l'assorbimento del carbonio c'è l'iniziativa dell'UE per l'agricoltura del carbonio, nel dicembre 2021, la Commissione ha adottato la comunicazione sui cicli sostenibili del carbonio, per ulteriori informazioni si veda il COM (2021) 800 finale. Per quanto riguarda la gestione dei pesticidi, la Commissione dovrebbe presentare, nel 2022, una proposta di revisione della *"Direttiva sull'uso sostenibile dei pesticidi per ridurre significativamente l'uso e il rischio e la dipendenza dai pesticidi e migliorare la gestione integrata delle specie nocive"*, per ulteriori informazioni si veda la pagina web dedicata dell'UE e COM (2020) 381 finale, 17.

⁵³ La proposta di regolamento, presentata con la COM (2022) 305, finale, è al dicembre 2023, in una fase di stallo.

⁵⁴ COM (2022) 305, finale, 16.

Vi sono infine altre tre aree di intervento cui viene fatto riferimento, la prima riguarda una gestione integrata dei nutrienti, riconosciuti come una delle cause primarie di inquinamento dei suoli, il ruolo degli strumenti digitali viene esplicitamente indicato con un particolare riferimento alle tecnologie spaziali⁵⁵ e sul punto il testo della Strategia rinvia interamente alla PAC⁵⁶. La seconda riguarda le emissioni di carbonio causate dagli allevamenti intensivi: dal testo della strategia non si rileva uno specifico riferimento agli strumenti digitali, ma certo è che possono svolgere un ruolo importante nella somministrazione dei mangimi, in relazione allo stato di salute dell'animale; per quanto concerne i mangimi è stata presentata una proposta di revisione del Regolamento sugli additivi alimentari proprio per ridurre l'impatto ambientale dell'allevamento animale⁵⁷. La terza, ampiamente legata alla precedente, concerne il benessere degli animali e quindi la tutela della biodiversità. Gli strumenti digitali non vengono espressamente menzionati, ma, come emerge dalla letteratura in materia, il loro impiego assume una particolare rilevanza per attività di rilevamento, monitoraggio e tracciabilità delle condizioni degli animali, includendo lo stato di salute, con una conseguente riduzione dell'uso dei medicinali. Per questo settore nel testo della strategia viene indicata una revisione della normativa sul benessere degli animali per la fine del 2023. Per il testo della proposta, come recentemente confermato dall'intergruppo parlamentare sul benessere animale, dovremo attendere⁵⁸.

Dal testo della Strategia si evince inoltre l'importanza attribuita alla PAC per raggiungere i risultati indicati e, come anticipato, il ruolo attribuito al processo di digitalizzazione, ai dati e alla loro analisi è centrale⁵⁹. Gli strumenti digitali possono essere infatti impiegati per monitorare e tracciare le

⁵⁵ Si tratta dei progetti dell'Unione europea Copernicus e Galileo. Il primo per l'osservazione della terra, con la funzione di fornire informazioni su questioni specifiche, quali ambiente, clima, sicurezza civile e territorio. Il secondo un sistema globale di navigazione satellitare.

⁵⁶ Sulla questione dei fertilizzanti e della necessaria riduzione dell'uso vedi COM (2020) 381 finale, 7.

⁵⁷ La Strategia indica una proposta di revisione del "*Regolamento sugli additivi alimentari per ridurre l'impatto ambientale dell'allevamento di bestiame*", che nel momento in cui il presente contributo viene redatto è stata sottoposta a una consultazione pubblica ma non è stata ancora pubblicata. Cfr., per ulteriori informazioni, la pagina web dedicata all'UE e COM (2020) 381 finale, 18.

⁵⁸ Un aggiornamento sullo stato della revisione della normativa sul benessere animale è infatti stato comunicato il giorno 23 novembre 2023, SPEECH/23/6011, rinvenibile sul sito della commissione.

⁵⁹ Cfr. COM (2020) 381 finale, 9.

attività svolte, in modo da gestire i pagamenti diretti in modo mirato. Dal testo emerge come l'impiego di strumenti digitali sia strettamente correlato all'utilizzo dei dati e a tal proposito la Commissione ha indicato come necessario l'intervento per una proposta di revisione del regolamento sulla rete di informazione contabile agricola per favorire la diffusione di pratiche agricole sostenibili⁶⁰.

Infine, un ultimo settore con uno specifico riferimento agli strumenti digitali, indicati quali sistemi di tracciabilità, è quello ittico, mettendo in evidenza come la tracciabilità e la certificazione rappresentino strumenti necessari per il contrasto alla frode. Non viene annunciata una proposta di revisione della normativa, essendo già presente, al momento della pubblicazione della Strategia, una proposta di Regolamento, ancora in discussione⁶¹. Come indicato di seguito, la Strategia prevede una specifica sezione dedicata al contrasto alle frodi nel comparto agro-alimentare. Nella prima parte relativo alla fase di cattura dei pesci e più avanti a quella di commercializzazione.

2.2. La seconda serie di interventi nel testo della Strategia fa riferimento a come garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare⁶². La Commissione sottolinea come la sicurezza alimentare sia influenzata da molteplici fattori, diversi e interconnessi, che non sia esclusivamente legata alla produzione, ma dove molte variabili, quali quelle di natura politica (ad esempio le guerre), economica (ad es. volatilità dei prezzi), ambientale (ad es. perdita di biodiversità) e sanitaria (ad es. l'epidemia di Covid) che possono incidere sulla sicurezza alimentare e che pertanto dovrebbero essere puntualmente affrontate⁶³.

La Strategia evidenzia le principali debolezze emerse durante la pandemia, quali le interruzioni logistiche delle catene di approvvigionamento,

⁶⁰ L'iniziativa mira a utilizzare la raccolta di dati europei relativi alle aziende agricole esistenti per l'attività di *benchmarking* delle loro prestazioni, al fine di fornire consulenza personale e fornire una guida agli agricoltori. L'obiettivo finale è quello di incrementare la sostenibilità delle attività agricole e di incrementare i redditi degli agricoltori. Ad oggi è stata presentata la proposta della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio COM (2022) 296 finale, del 22 giugno 2022 per la modifica del regolamento (CE) n. 1217/2009 del Consiglio per quanto riguarda la trasformazione della rete di informazione contabile agricola in una rete di informazione sulla sostenibilità agricola, alla quale ha fatto seguito, il 24.3.2023 la Relazione A9-0075/2023 sulla proposta.

⁶¹ Proposta di Regolamento per la modifica delle normative sui controlli nel settore della pesca COM (2018) 368.

⁶² COM (2020) 381 finale, 12.

⁶³ *Ibid.*, 10.

i cambiamenti nelle abitudini dei consumatori, la necessità di una distribuzione diversificata dei prodotti alimentari e la carenza di manodopera⁶⁴. Ricollegandosi al punto precedente e richiamando la Strategia sulla Biodiversità, si ribadisce come la resilienza del comparto agroalimentare possa beneficiare di un aumento di sostenibilità dei produttori alimentari⁶⁵. Viene inoltre sottolineato il ruolo fondamentale svolto da una rinnovata attenzione alla dimensione sociale della sostenibilità, ribadendo come la carenza di manodopera abbia evidenziato problematiche già conosciute, ma non ancora risolte che riguardano le condizioni contrattuali dei lavoratori agricoli, così come le condizioni di salute e abitative. La Commissione comunica che si impegnerà a coinvolgere gli Stati membri nell'elaborazione di un meccanismo globale di risposta alle crisi⁶⁶.

In questa sezione specifica, sorprendentemente, non è previsto un rinvio diretto all'impiego di strumenti digitali, tuttavia, osservando quanto accaduto negli ultimi anni, questi possono certamente svolgere un ruolo rilevante per raggiungere gli obiettivi dichiarati⁶⁷. Un primo esempio lo si può rinvenire pensando proprio ai cambiamenti nei comportamenti dei consumatori legati al periodo della pandemia⁶⁸ quando, per alcune categorie di soggetti considerati a rischio, l'*e-grocery*, e quindi l'acquisto direttamente da casa, con l'utilizzo di un computer o di un telefono collegati ad internet, ha consentito la consegna nel luogo indicato senza necessità di spostamenti e di rischi legati all'esposizione al virus⁶⁹. Nello stesso periodo sono anche state sviluppate delle applicazioni che aiutano l'incontro tra domanda e offerta di lavoro in ambito agricolo, consentendo, anche a distanza, di poter trovare lavoratori specializzati o di fornire direttamente sulla piattaforma corsi di formazione⁷⁰. Questo consente di continuare a riflettere su come

⁶⁴ Per quanto riguarda le questioni legate al lavoro nei lavoratori del settore agroalimentare, la strategia *Farm to Fork* chiede l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, tenendo conto delle condizioni di un vasto numero di lavoratori stagionali spesso migranti e non dichiarati, con contratti inesistenti e, di conseguenza, incapaci di difendere i propri diritti. Vedi *ibid.*, 11.

⁶⁵ COM (2020) 381 finale, 12.

⁶⁶ Vedi *ibid.*, 11.

⁶⁷ Riguardo all'importanza degli strumenti digitali per gli aspetti legati alla resilienza, ed in particolar modo di quella delle aree rurali, si rammenta la Comunicazione *Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE: verso zone rurali più forti, connesse, resilienti e prospere entro il 2040* COM (2021) 345 finale.

⁶⁸ Durante la pandemia si è infatti assistito anche alla difficoltà, prevalentemente nel periodo iniziale, di commerciare alcuni prodotti.

⁶⁹ Inserire dati aumento e-commerce in pandemia.

⁷⁰ Ad esempio, c'è un caso in Italia in cui un'*app* chiamata Hummus Job svolge un ruolo importante nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, tenendo conto anche de-

le normative esistenti, sia in materia di vendita a distanza che in materia di diritto del lavoro debbano essere interpretate o possano necessitare di modifiche in modo tale da incontrare nuove fattispecie che si creano con l'impiego di strumenti digitali. Per quanto concerne questi particolari casi e quindi l'*e-grocery* e le piattaforme per l'incontro di lavoro, non sono ancora state anticipate riforme legislative.

2.3. La terza serie di interventi, nel testo della Strategia, riguarda gli aspetti relativi a come «stimolare pratiche sostenibili nei settori della trasformazione alimentare, del commercio all'ingrosso e al dettaglio, alberghiero e dei servizi di ristorazione». Questo particolare deriva dalla consapevolezza dell'impatto delle scelte quotidiane sulla sostenibilità dei sistemi alimentari. Ogni soggetto coinvolto svolge una azione che ha ripercussioni sulle tre dimensioni della sostenibilità.

In questa sezione viene indicato che la Commissione provvederà a redigere un codice di condotta dell'UE⁷¹ per le pratiche commerciali e di *marketing* responsabili così da consentire a tutti gli attori della filiera di comunicare come intendono contribuire alla trasformazione sostenibile. Nel testo della Strategia non vi è alcun riferimento esplicito all'uso degli strumenti digitali, ma dalla lettura del Codice di Condotta⁷², pubblicato nel luglio 2021, emerge come questi strumenti possano essere proficuamente

gli aspetti legati al rispetto della legislazione del lavoro e dei contratti regolari. Per ulteriori informazioni consultare <https://socialinnovationteams.org/humus/>, ultima visita 2022.03.07.

⁷¹ Vedi *ibid.*, 12.

⁷² Il Codice di condotta per pratiche commerciali e di marketing responsabili nella filiera alimentare del Giugno 2021, è uno dei primi risultati tra quelli promessi dalla Strategia. Il Codice può essere sottoscritto in modo volontario e prevede una relazione annuale per le imprese di grandi dimensioni. Sono espressamente escluse le piccole e medie imprese, per consentire una maggiore partecipazione e un minor aggravio in termini burocratici. Il fatto che abbia natura volontaria non esime, da un punto di vista giuridico, le imprese che aderiscano dal dover indicare annualmente quanto effettivamente svolto rispetto alle dichiarazioni contenute nei documenti di adesione. Per tale ragione le dichiarazioni di adesione sono spesso vaghe e non puntuali sul come specifici obiettivi verranno raggiunti. Un recente e ultimo incontro del 12 dicembre 2023, ha fatto emergere come l'adesione al Codice sia avvenuta prevalentemente da grandi imprese, che evidentemente ne traggono un maggior beneficio in termini di immagine e comunicazione. Dalle conclusioni dell'incontro emerge altresì che l'attività di monitoraggio e report risulta ancora inadeguata e insufficiente e che probabilmente sarà necessario collegare diverse iniziative e aumentare il coinvolgimento delle imprese in termini di responsabilità. Per maggiori informazioni vedi la registrazione dell'incontro <https://vimeo.com/894149644>. Il report non è ancora pubblicato, ma interessanti spunti possono essere desunti dal Report 2022, presente sul sito della Commissione alle pagine dedicate al Codice. Ultima visita 20 dicembre 2023. Per approfondimenti, tra altri, si veda H. SCHEBESTA, M. ALESSANDRINI, F. CAZZINI, C. MACCHI, M. J. PLANA CASADO, S. ROLANDI, *Tour de Table: Farm to Fork Law Update in European Food and Feed Law Review*, 2022, 17(3), pp. 208-218.

impiegati. Si fa riferimento a tali strumenti quando vengono indicate delle possibili azioni da intraprendere per raggiungere gli obiettivi specifici indicati nel testo. Tra questi, a mero titolo esemplificativo, per raggiungere l'obiettivo n. 1 del contrasto alla malnutrizione e alle malattie non trasmissibili associate alla dieta nell'UE e a quello della riduzione dell'impronta ambientale del consumo alimentare entro il 2030, viene indicato l'impiego di strumenti digitali per fornire ai consumatori informazioni volontarie su un prodotto in modo da permettere di scegliere diete sane e sostenibili⁷³. Oppure, sempre nel testo del Codice di Condotta con riferimento all'obiettivo nr. 2, di prevenzione e riduzione delle perdite e dello spreco di alimenti, viene fatto riferimento allo sviluppo o alla attuazione di soluzioni digitali di informazione e comunicazione per trasmettere ai consumatori informazioni sugli sprechi alimentari⁷⁴. Inoltre, il raggiungimento del successo legato all'adozione del Codice è strettamente legato al monitoraggio delle attività oltre alla eventuale verifica della corrispondenza tra ciò che le aziende dichiarano e ciò che effettivamente realizzano.

In questa particolare sezione, dove si fa riferimento a tutte quelle pratiche che possono essere attuate dalle imprese del comparto agroalimentare, dove la trasparenza della fornitura delle informazioni riguardo alle scelte adottate, risulta di particolare importanza (includendo il riferimento alla scelta del materiale per gli imballaggi o altre scelte che impattano sulla sostenibilità di una produzione), la digitalizzazione non è esplicitamente menzionata, ma dall'analisi della letteratura emerge come gli strumenti digitali possano essere utilizzati per uno svolgimento efficace delle attività indicate. Tali strumenti possono dunque assumere particolare rilevanza in ambito di controlli. Con riferimento al Codice di Condotta sopra menzionato, per alcune attività i controlli possono essere svolti automaticamente impiegando strumenti quali le *Distributed Ledger Technologies*, che possono essere altresì impiegate in altri contesti, sempre inerenti alle pratiche sostenibili. Strumenti quali *Distributed Ledger Technologies*, assieme alla intelligenza artificiale, potrebbero infatti rendere maggiormente trasparenti le informazioni fornite, sia per i soggetti privati che per quelli pubblici. Da un lato le imprese private potrebbero essere in grado di fornire informazioni dettagliate sulle loro attività con una riduzione della burocrazia amministrativa e

⁷³ L'esempio delle informazioni volontarie per mezzi digitali si rinviene alla p. 12 del Codice stesso.

⁷⁴ *Ibid.*, 13.

dall'altro gli enti pubblici potrebbero eseguire controlli migliori e più rapidi sull'intera catena alimentare.

Un altro esempio sono i sistemi di *packaging* intelligente per alimenti in grado di rilevare e registrare le informazioni sull'alimento e altri parametri, tra questi, a titolo esemplificativo, quello della catena del freddo⁷⁵. In questo ambito le questioni giuridiche che emergono possono essere numerose entrando in un settore in fase di evoluzione che impiegherà l'uso di diverse normative, in particolare in relazione alla raccolta e all'uso dei dati, alla comunicabilità degli stessi, alla possibilità di raccolta e della duplicazione delle prove⁷⁶.

2.4. Una quarta area di interventi, nel testo della Strategia, è legata alla promozione del consumo alimentare sostenibile, facilitando il passaggio a regimi alimentari sani e sostenibili. Un ruolo fondamentale è qui svolto dalle scelte dei consumatori⁷⁷ e dunque dalle informazioni che vengono fornite in modo tale che possano effettuare scelte consapevoli. Un esplicito riferimento agli strumenti digitali si rinviene, in relazione al ruolo che possono svolgere per fornire le informazioni ai consumatori, sia sui valori nutrizionali di certi prodotti sia su informazioni concernenti dichiarazioni ambientali volontarie. Vi è infatti un particolare riferimento all'impiego dei canali digitali per fornire informazioni⁷⁸. Di particolare rilevanza il riferimento alla fornitura di informazioni in modo tale che siano accessibili alle persone ipovedenti⁷⁹. La questione era già stata sollevata in passato, come risulta dalla lettura del *considerando* 17 del reg. (UE) 1169/2011, ma non vi avevano fatto seguito specifici interventi. E dunque in questo esempio gli strumenti tecnologici realizzati in funzione di esigenze specifiche, anticiperebbero l'intervento del legislatore comunque auspicabile al fine di rendere omogenee le modalità di fornitura delle informazioni.

⁷⁵ Vedi, per un approfondimento, L. PRAUSE, S. HACKFORTH, M. LINDGREN, *Digitalization and the third food regime in Agriculture and human values*, 2021, 38(3), 641-655, 646 e Bacco, M., Brunori, G., Rolandi, S. Scotti, I. Capitolo 3 – Cibo intelligente e sostenibile: cosa c'è avanti?, Ed, Rajeev Bhat, Future Foods, Academic Press, 2022, 39-48, 45.

⁷⁶ Su questo particolare aspetto occorre se e in quali circostanze il *AI Act* possa essere utilizzato. Recentemente, nel dicembre 2023 è stato raggiunto un accordo finale.

⁷⁷ COM (2020) 381 finale del 13.

⁷⁸ Il ruolo dell'informazione al consumatore è rilevante e sono indicati interventi legislativi specifici, come un'etichettatura nutrizionale obbligatoria armonizzata sulla parte anteriore della confezione e una proposta per l'estensione dell'origine obbligatoria di provenienza per determinati prodotti. Vedi *ibid.*, 15.

⁷⁹ Vedi *ibid.*, 13.

2.5. La quinta area di interventi fa riferimento alla riduzione delle perdite e degli sprechi alimentari, questioni importanti per raggiungere gli obiettivi di sostenibilità che coinvolgono tutti i livelli e tutti i soggetti del comparto⁸⁰.

Nel settore specifico, il ruolo della digitalizzazione non è menzionato, ma è certamente rilevante, considerando che l'UE, nel 2016, ha adottato un approccio che parte dalla considerazione della necessità di coordinare le attività di contrasto allo spreco alimentare in ciascuno Stato membro e condiviso su uno spazio digitale comune, la Piattaforma UE sulle perdite e gli sprechi alimentari⁸¹. Adottata nel 2015 per supportare diversi attori, come istituzioni dell'UE, esperti, parti interessate, organizzazioni internazionali, che «contribuirà a mostrare la via da seguire a tutti gli attori coinvolti», la piattaforma ha ripreso ad operare nel 2022⁸², con il rinnovato obiettivo di mobilitare azioni congiunte per combattere lo spreco che coinvolgono tutti gli attori della filiera.

Anche per questo specifico obiettivo, la tecnologia *blockchain*⁸³ può essere utilizzata, come dimostra la lettura del testo sulle *Recommendations for Action in Food Waste Prevention*⁸⁴ dove gli strumenti digitali sono in-

⁸⁰ Per ulteriori informazioni e indicazioni specifiche sull'impatto dello spreco alimentare in Europa, vedi *ibid.*, 14.

⁸¹ Cfr. COM (2020) 381 finale, 14. La piattaforma è stata prevista dalla Comunicazione "L'anello mancante – Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare", COM (2015) 614 finale del 2 dicembre 2015.

⁸² Cfr. COM (2020) 381 finale, 16, inoltre, per ulteriori informazioni sulla piattaforma, visitare https://ec.europa.eu/food/safety/food-waste/eu-actions-against-food-waste/eu-platform-food-losses-and-food-waste_it, il 5 febbraio 2023. È interessante rilevare che la piattaforma opererà per quattro anni, come indicato dal testo.

⁸³ La *blockchain* si basa sull'utilizzo dell'implementazione Hyperledger Fabric, con un'architettura modulare. Per ulteriori informazioni sulla tecnologia *blockchain* e sugli aspetti legali relativi si veda G. SPOTO, *Gli utilizzi della Blockchain e dell'Internet of Things nel settore degli alimenti*, in *Riv. dir. alim.*, 1, 2019, p. 25; A. DI LAURO, *La blockchain nel settore agroalimentare come discorso e come dispositivo*, in *Il potere della tecnica e la funzione del diritto: un'analisi interdisciplinare di Blockchain*. Vol. 2: *Blockchain, mercato e circolazione delle ricchezze*. Atti del Ciclo di Seminari Pisa, 18 dicembre 2020-30 Aprile 2021, a cura di Vallini - Ricci - Navarretta, Giappichelli, Torino, 2021; E. NAVARRETTA, *Introduzione ai profili giuridici della tecnologia blockchain*, in *Il potere della tecnica e la funzione del diritto: un'analisi interdisciplinare di Blockchain*. Vol. 1, cit.; L. RICCI, *La tecnologia della blockchain, concetti di base*, in *Il potere della tecnica e la funzione del diritto: un'analisi interdisciplinare di Blockchain*. Vol. 1, cit.; si consenta S. ROLANDI, G. BRUNORI, *Strumenti per la co-creazione di scenari futuri di digitalizzazione nel settore agroalimentare*, in *Il potere della tecnica e la funzione del diritto: un'analisi interdisciplinare di Blockchain*. Vol. 2, cit.; E. SIRSI, *L'impiego di blockchain nell'agroalimentare: introduzione alla giornata di studio in Il potere della tecnica e la funzione del diritto: un'analisi interdisciplinare di Blockchain*. Vol. 2, cit.

⁸⁴ EU PLATFORM ON FOOD LOSSES AND FOOD WASTE, "Recommendations for Action in

dicati come valide soluzioni per il controllo dei prodotti nelle singole fasi dell'intera filiera.

2.6. Infine, l'ultimo settore indicato nella strategia, si riferisce alle frodi alimentari all'interno dell'indicazione su come abilitare la transizione verso un sistema alimentare sostenibile, in quanto «minacciano la sostenibilità dei sistemi alimentari»⁸⁵, la Commissione fa riferimento alle conseguenze che scaturiscono dalle frodi alimentari che non solo traggono in inganno i consumatori e non consentono quindi scelte corrette e informate, ma mettono anche a rischio la sicurezza, con ulteriori conseguenze negative sull'intero sistema⁸⁶. Gli strumenti digitali non vengono esplicitamente indicati in questa sezione, ma come emerge da quelle precedenti, e così come si evince dalla lettura della letteratura scientifica in materia, poter ricorrere all'utilizzo di strumenti digitali che consentano una agevolazione nella tracciabilità dei prodotti, può certamente assumere una ampia rilevanza nel combattere le frodi lungo l'intera filiera. Come emerge anche dal testo della Strategia, maggior coordinamento e controllo vengono qui indicati come possibile soluzione per il contrasto alle frodi alimentari, in particolare, l'analisi dei dati e la tracciabilità consentono di implementare controllo e coordinamento tra le diverse Autorità dell'UE⁸⁷.

3. La necessità di un cambiamento sistematico nel settore agro alimentare è un'emergenza per la quale vanno individuate soluzioni, non è certamente più tempo di rinvii.

La Commissione europea ha fornito indicazioni puntuali al fine di ridisegnare il futuro dei sistemi alimentari comunitari rendendoli sostenibili, indicazioni che purtroppo non hanno, in larga misura, avuto seguito e che hanno l'effetto di generare incertezze e dubbi sull'impianto attuale e quello che viene delineato come futuro,

Nel disegno un ruolo preponderante è attribuito alla trasformazione digitale. In modo particolare dalla lettura della Strategia *Farm to Fork* emerge come impieghi puntuali in settori specifici possano aiutare a ren-

Food Waste Prevention”, 12 dicembre 2019. Per il testo v. https://food.ec.europa.eu/system/files/2021-05/fs_eu-actions_action_platform_key-rcmnd_en.pdf.

⁸⁵ Cfr. COM (2020) 381 finale del 15.

⁸⁶ Per ulteriori informazioni si veda *ibid.*, 14.

⁸⁷ Su un punto specifico si veda *ibid.*, 14. Per ulteriori informazioni si veda, tra altri, J.M. SOON, Chapter 34, *Food fraud countermeasures and consumers: A future agenda*, Editor(s): Rajeev Bhat, Future Foods, Academic Press, 2022, pp. 597-611.

dere il sistema alimentare sostenibile. Tali strumenti, se debitamente utilizzati e dunque se accompagnati da una trasformazione o interpretazione del quadro legislativo applicabile, sono in grado di essere validi alleati, in particolare, emerge come il ruolo attribuito agli strumenti digitali sia prevalentemente riconducibile alle quattro funzioni di tracciabilità, certificazione, automazione di prodotti e di processi, comunicazione ai consumatori.

Tali funzioni, se rese totalmente o parzialmente automatiche, possono produrre benefici in termini di riduzione delle attività burocratiche per le imprese, di efficienza nei controlli e contenimento delle spese per la pubblica amministrazione e di trasparenza per i consumatori.

Perché la trasformazione, verso sistemi sostenibili, possa prendere vita sono necessari puntuali interventi legislativi, ma fino ad oggi le riforme annunciate sono largamente attese. Dal testo della programmazione per il 2024⁸⁸ non emerge un progresso, ma piuttosto si registra una frenata. Le vicine elezioni del Parlamento europeo, sommate a una situazione geopolitica particolarmente complessa, hanno influito sulla programmazione 2024, dalla quale emergono altre priorità e non quella della sostenibilità, in tutte le sue declinazioni, applicata al settore agro-alimentare.

Dalla lettura della comunicazione emerge una spiccata consapevolezza riguardo alla necessità di attuare interventi nel settore digitale, tanto che per il 2024 ne sono previsti di nuovi e specifici, che implicano due azioni legislative, la «normativa dell'UE in materia di spazio» e la normativa «l'intelligenza artificiale al servizio dell'innovazione e della competitività europea»⁸⁹, nulla che riguardi in modo diretto il comparto agricolo o che vada nella direzione di quanto precedentemente indicato. Al contempo la legge sui sistemi alimentari sostenibili non è più in programma, nonostante che nella comunicazione per 2024 sia esplicitata la volontà di mantenere un «dialogo strategico sul futuro dell'agricoltura nell'UE». Nel testo è indicato che l'impegno da prendere è con «gli agricoltori, i portatori di interessi della filiera alimentare e i cittadini per collaborare alla transizione verso sistemi alimentari sostenibili»⁹⁰. I riferimenti a sistemi alimentari sostenibili senza

⁸⁸ *Commission work programme 2024. Delivering today and preparing for tomorrow.* COM (2023) 638 final del 17 ottobre 2023.

⁸⁹ *Ibid.*, Allegato 1, 1. Nell'allegato si fa riferimento a «uno spazio sicuro per la transizione verde e digitale» e una «iniziativa per l'accesso delle start-up etiche e responsabili del settore dell'intelligenza artificiale alla capacità dei supercomputer europei».

⁹⁰ *Ibid.*, 8 e 9. Occorre puntualizzare che rimangono in agenda «le proposte relative alle piante ottenute da alcune nuove tecniche genomiche e all'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari». Si fa riferimento a questi interventi per completezza di esposizione, pur non essendo stati trattati nel presente scritto.

una definizione e senza delineare un quadro legislativo di riferimento è una occasione mancata per poter avere una coerenza legislativa e al contempo consentire un allineamento tra settori ormai inscindibilmente connessi, come quello digitale a agro-alimentare. La scomparsa della legge sui sistemi alimentari sostenibili dalla programmazione non è passata inosservata, tanto che è stata presentata una interrogazione parlamentare⁹¹ per comprendere le ragioni che hanno portato all'arresto dell'*iter* legislativo della legge *de qua*.

La digitalizzazione del settore agro-alimentare continua quindi a procedere senza uno specifico quadro legislativo di riferimento in cui inserirsi o modifiche puntuali a normative esistenti alimentando situazioni di incertezza giuridica. A tal proposito basti pensare a quanto accaduto in passato in altri settori, come quello delle piattaforme digitali. Se da un lato si riconosce la rilevanza che gli strumenti digitali possono assumere per una trasformazione sostenibile dei sistemi alimentari, specialmente in ambito sociale, dall'altro si lascia al settore privato l'onere o l'onore di delinearne i perimetri. Tutto nella ormai maturata consapevolezza del fatto che la trasformazione digitale, se non debitamente governata, può produrre anche impatti negativi⁹². Appare dunque necessario e rilevante porsi delle questioni, da affrontare in separata sede, su come intervenire a livello legislativo per mitigare gli impatti negativi, su come bilanciare gli interessi di soggetti con caratteristiche e peculiarità diverse nel comparto agro-alimentare che possono beneficiare o al contrario sentirsi minacciati dall'impiego di strumenti tecnologici nel settore agro-alimentare. Sono ancora molti i nodi da sciogliere che implicano riflessioni sui soggetti di diritto, competenze e conoscenze approfondite di come ogni strumento digitale impieghi funzioni.

⁹¹ Interrogazione E-003592/2023 del 7 dicembre 2023.

⁹² Occorre rilevare come in assenza di un intervento unionale, gli Stati membri si stanno muovendo autonomamente, con il rischio di un aggravio in futuro. Recentissima la legge italiana del 27 dicembre 2023, n. 206. Agli artt. 47 e 48 si indicano le nuove tecnologie con ruoli attribuiti e specifiche funzioni. Si rinvia alla lettura del testo della legge ed in particolare al ruolo della *blockchain*, identificata quale strumento digitale per i sistemi di tracciabilità.

MARCO GERI

L'ALTRA RIVISTA:
IL BOLLA DELL'ARCHIVIO "VITTORIO SCIALOJA"
(1934-1943)

ABSTRACT

Lo scritto propone la rilettura dei contributi che Gian Gastone Bolla pubblicò nella seconda rivista da lui fondata nella prima metà del secolo scorso, l'*Archivio "Vittorio Scialoja" per le consuetudini giuridiche agrarie e le tradizioni popolari italiane*, facendo emergere un percorso che muove dalle consuetudini agrarie e, dando valore alle ricerche storico-archivistiche riguardanti le fonti giuridiche, plana sul tema delle gestioni fondiarie collettive.

The paper proposes a rereading of the writings that Gian Gastone Bolla published in the second journal he founded in first half of the last century, the Archivio "Vittorio Scialoja" per le consuetudini giuridiche agrarie e le tradizioni popolari italiane, bringing out a path that move from the agrarian customs and, giving value to historical-archival regarding legal sources, focuses on the theme of rights of commons.

PAROLE CHIAVE: Giurista – Rivista giuridica – Gestioni fondiarie collettive.

KEYWORDS: *Jurist – Legal Journal – Rights of Commons.*

* All'origine del presente saggio sta la relazione presentata alla XXIII riunione scientifica del Centro Studi e documentazione sui demani civici e le proprietà collettive di Trento, tenutasi in quella città il 16-17 novembre 2017. Una primissima versione, oggi rielaborata in molte sue parti quanto a struttura, contenuto e corredo bibliografico, fu pubblicata in *Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva*, 2/2018, pp. 157-173.

SOMMARIO: 1. «Il chiodo consuetudinario viene ribattuto»¹. – 2. Un percorso tra i contributi: manifesti non troppo celati e strumenti. – 3. Una unificazione dannosa. – 4. L'approdo che preparava una lunga stagione. – 5. «Continua...».

1. Il ruolo e l'importanza del contributo di Gian Gastone Bolla² alla rinascita degli studi riguardanti i temi agraristici e gli assetti fondiari collettivi possono ormai dirsi un fatto notorio. I ripetuti interventi di Paolo Grossi³, tesi tra l'altro a sottolineare l'importanza del magistero di Bolla per la propria formazione culturale e scientifica⁴, hanno avuto modo di mettere anche in luce quale costante del magistero del giurista fiorentino le riflessioni e le indagini volte all'individuazione, raccolta, studio e sistemazione delle consuetudini del mondo agricolo e del loro «linguaggio multiforme e puntuale»⁵. È questo il Bolla che sta dietro l'idea lanciata nel 1924 (in uno scritto destinato originariamente agli *Atti dell'Accademia dei Georgofili*⁶, poi ripubblicato nella raccolta dei suoi scritti di diritto agrario⁷) di una raccolta nazionale di consuetudini agrarie⁸. Ed è pure (e soprattutto)

¹ P. GROSSI, *Il mondo delle terre collettive. Itinerari giuridici tra ieri e domani*, Quodlibet, Macerata, 2019 [Ius, 2], p. 43.

² Per un inquadramento non solo biografico, che evidenzia il progetto culturale di G. Gastone Bolla e il suo contributo al codice del 1942: L. COSTATO, *Bolla Gian Gastone*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani (secc. XII-XX)*, a cura di E. Cortese, I. Birocchi, A. Mattone, M.N. Miletti, I. il Mulino, Bologna, 2013, pp. 274-276 (d'ora in poi DBGI); M. GOLDONI, *I Cento anni della Rivista*, in *Riv. dir. agr.*, 3/2023, pp. 233-260; A. JANNARELLI, *La cultura agraristica tra codificazione e Costituzione (1935-1952)*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XXVIII, 1999, pp. 631-712 (ora anche in Id., *Momenti e figure del diritto agrario tra Novecento e nuovo millennio*, Cacucci, Bari, 2024, pp. 15-86); Id., *L'imprenditore agricolo e le origini del libro V del codice civile*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XXX, 2001, pp. 568-570; Id., *La rivista di diritto agrario: il diritto agrario e gli altri diritti*, ora in Id., *Momenti e figure del diritto agrario tra Novecento e nuovo millennio*, cit., pp. 363-396 e gli scritti presenti in *Cento anni di vita della Rivista di diritto agrario: Una breve antologia per riflettere il futuro* (fascicolo pubblicato in appendice a *Riv. dir. agr.*, 4/2021).

³ Oltre a quelli citati nelle pagine che seguiranno, il lettore troverà l'indicazione di tutti gli scritti che Paolo Grossi ha dedicato nel suo quasi settantennale percorso di ricerca al tema degli assetti fondiari collettivi in M.P. GERI, *Bibliografia degli scritti di Paolo Grossi (1956-2022)*, di prossima pubblicazione nel volume LIII del 2024 dei *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*.

⁴ P. GROSSI, *Il mondo delle terre collettive*, cit., pp. 37-45.

⁵ P. GROSSI, *Gian Gastone Bolla e la cultura giuridica del Novecento*, ora in *Nobiltà del diritto*, I, Giuffrè, Milano, 2008, p. 16; Id., *Il momento storico-giuridico nella elaborazione dottrinale dell'autonomia del diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, pp. 38-39.

⁶ *Atti dell'Accademia dei Georgofili*, serie V, XXI, 1924, pp. 1-27.

⁷ G.G. BOLLA, *Scritti di diritto agrario*. Giuffrè, Milano, 1963, pp. 195-204.

⁸ La proposta fu contemporanea a quella di un *Bureau de droit agraire comparé*, lanciata come comunicazione al Congresso internazionale di Economia sociale di Buenos Aires dell'ottobre 1924 [*Riv. dir. agr.*, III, 1924, pp. 559-562].

questo il Bolla che, colta l'occasione della scomparsa di Vittorio Scialoja⁹, promuove il progetto dell'*Archivio "Vittorio Scialoja" per le consuetudini giuridiche agrarie e le tradizioni popolari italiane*. Nacque, così, dieci anni dopo la *Rivista*, un foglio periodico che ebbe breve vita, perché esaurì le sue pubblicazioni in poco meno di un decennio, peraltro estremamente fecondo per le cose riguardanti il diritto agrario¹⁰. In non ampi, né articolati fascicoli (per i primi due anni semestrali, poi annuali), come già ricordava Emilio Romagnoli alla morte di Bolla, la nuova rivista raccolse «materiale di grandissima importanza», specie per la comprensione di fenomeni della contemporaneità che affondavano «le loro radici in un'antica storia»¹¹.

La direzione della rivista¹² fu sempre collettiva. Ne fecero parte, oltre a Bolla, del quale col tempo nel frontespizio si specificò la qualifica di *fondatore*, studiosi di spicco: Pietro De Francisci¹³, Mariano D'Amelio¹⁴, Ageo

⁹ In un breve ma accorato commiato la Direzione della *Riv. dir. agr.* (vol. XII, 1933, p. 434) si proponeva di aver «di conforto», tra l'altro, «il retaggio dei suoi insegnamenti». Tra questi insegnamenti vi era, si documentava, anche il proposito di Scialoja di fissare «la memoria» degli «usi nei quali si trova spesso la *plastica e viva testimonianza* di diritti remoti ed estinti dalle più varie regioni».

¹⁰ Sono anche gli anni, lo ricordo più a me stesso che ad altri, dei primi due congressi nazionali di diritto agrario (1935 e 1939) e del consolidarsi del «diritto agrario» come disciplina scientifica: P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico (1860-1950)*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 239.

¹¹ E. ROMAGNOLI, *Gian Gastone Bolla, la sua opera, la sua rivista*, in *Riv. dir. agr.*, LI, 1972, pp. 11-12. Prime riflessioni e un rassegna dei principali articoli pubblicati in E. NASALLI ROCCA, *L'opera della Rivista di diritto agrario e dell'Archivio "V. Scialoja" nella storiografia giuridica italiana del trentennio 1922-1952*, in *Riv. dir. agr.*, XXXI, 1952, pp. 401-416. Il novero dei contributi presenti nelle varie annate della rivista, invece, è disponibile in *Indice 1934-1943 dell'Archivio "Vittorio Scialoja" per le consuetudini giuridiche agrarie e le Tradizioni Popolari Italiane*, Centro studi sui demani civici e le proprietà collettive, Trento, 2002 [Quaderni, 16]. Recentemente ha sottolineato l'importanza delle rivista nell'ambito degli studi di diritto romano P. BUONGIORNO, *La scienza romanistica di fronte alla epopea coloniale italiana: il circolo di Vittorio Scialoja, la raccolta degli usi giuridici e il Dodecaneso*, in *Antichisti ebrei a Rodi e nel Dodecaneso italiano*, a cura di E. Bianchi, Editoriale scientifica, Napoli, 2023, pp. 99-103.

¹² Localizzata, prima, presso la sede fiorentina della *Riv. dir. agr.*, poi, a Roma presso l'OIDA (Osservatorio Italiano di Diritto Agrario).

¹³ Romanista di spicco, allievo di Bonfante, deputato dal 1929, all'epoca Ministro di Grazia e giustizia (fino al gennaio 1935): C. LANZA, *De Francisci Pietro (1883-1971)*, in *Dizionario biografico degli italiani*, XXXVI, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1988, pp. 58-64 e in DBGI, I, pp. 675-678.

¹⁴ Dal gennaio del 1924 senatore e Primo Presidente della Corte di cassazione (unica dal 1923) del Regno: V. CLEMENTE, *D'Amelio Mariano (1871-1943)*, in *Dizionario biografico degli italiani*, XXXII, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma, 1986, pp. 310-314; F. AULETTA, *D'Amelio Mariano*, in DBGI, I, pp. 635-638.

Arcangeli, sostituito alla morte¹⁵ da Arrigo Solmi¹⁶, Pier Silverio Leicht¹⁷ e Fulvio Maroi¹⁸. Per inciso, negli anni precedenti tutti gli studiosi citati¹⁹, chi più chi meno, basta scorrere gli indici ventennali (1922-1941), avevano collaborato alla *Rivista di diritto agrario*. I più attivi erano stati Ageo Arcangeli, con sei scritti dal 1927 al 1933, e Fulvio Maroi, con una serie di note e rassegne giurisprudenziali e per varie recensioni bibliografiche.

Forti dell'esperienza della *Rivista di diritto agrario*, sin dal primo fascicolo gli *Annali* presentano una struttura ben definita: ricerche e riflessioni di carattere dottrinale (non limitate al solo territorio italiano²⁰, né a quello dell'impero coloniale), studi su fonti inedite, *raccolte bibliografiche delle consuetudini giuridiche*²¹ (curate per la gran parte da Fulvio Maroi), *Comunicazioni e notizie*²². A fianco di queste, il lettore trovava una sezione

¹⁵ Della morte, avvenuta nel maggio 1935, diede notizia anche la direzione della rivista: Ageo Arcangeli (1880-1935), in *Archivio Scialoja*, II, 1/1935, p. 105. Come è noto negli ultimi anni del suo magistero Arcangeli si dedicò a ricerche e studi riguardanti il diritto agrario, fino all'ultimo scritto del 1935 relativo alle consuetudini agrarie: R. ABBONDANZA, *Arcangeli Ageo*, in *Dizionario biografico degli italiani*, III, 1961, pp. 740-742; A. GENOVESE, *Arcangeli Ageo (1880-1935)*, in *DBGI*, I, pp. 94-95. Sul giurista marchigiano la *Rivista di diritto agrario* ha recentemente ripubblicato le letture di R. TETI, *Ageo Arcangeli giuscomercialista* (*Riv. dir. agr.*, C, 2/2021, pp. 327-342) e M. GOLDONI, *Ageo Arcangeli giusagrarista* (ivi, pp. 343-360).

¹⁶ Storico del diritto e all'epoca sottosegretario del Ministero per l'educazione nazionale e di lì a poco Guardasigilli: A. MATTONE, *Solmi Arrigo*, in *DBGI*, II, 1889-1892; I. BIROCHI, *Solmi Arrigo*, in *Dizionario biografico degli italiani*, XCIII, 2019, pp. 723-725.

¹⁷ Storico del diritto, docente a Bologna, ma in procinto di trasferirsi a Roma (1935) e senatore del Regno: G. FERRI, *Leicht Pier Silverio*, in *DBGI*, I, pp. 1161-1162 e ID., in *Dizionario biografico degli italiani*, LXIV, 2005, pp. 315-318.

¹⁸ Docente di diritto civile a Torino, ma in procinto di trasferirsi a Roma (dove sarebbe approdato nel 1935), insegnando come era consuetudine diritto agrario, per poi passare quattro anni dopo alla cattedra civilistica, conservando, però, l'insegnamento originariamente tenuto: L. COSTATO, *Maroi Fulvio (1891-1954)*, in *DBGI*, II, pp. 1281-1283 e A. MASI, *Maroi Fulvio*, in *Dizionario biografico degli italiani*, LXX, 2008, pp. 644-646.

¹⁹ Ed altri che contribuirono alla rivista, tra i quali, oltre a avvocati, notai, giudici dei ranghi pretorili pronti a testimoniare le specificità consuetudinarie dei loro territori di origine e di lavoro, Antonio Cicu, Carlo Frassoldati, Guido Rossi, che, libero docente a Parma, nel 1934 aveva pubblicato il volume sul profilo storico-giuridico del fattore di campagna e che nella rivista tornava sull'argomento presentando uno studio sulla rappresentanza del *fattore di campagna* (*Archivio Scialoja*, I, 2/1934, pp. 132-164), Antonio Era, Carlo Guido Mor e Ildebrando Imberciadori su tutti. Tra gli stranieri, anche lui già operativo sulla *Rivista di diritto agrario* (*Situation juridique agraire en Lettonie après la Grande Guerre*, in *Riv. dir. agr.*, XI, 1932, pp. 494-498), si segnala Vasili Sinaiski, docente a Riga (*Quelques coutumes agraires chez les paysans Lettons*, in *Archivio Scialoja*, II, 2/1935, pp. 123-131).

²⁰ Es. F. MAROI, *L'antico diritto consuetudinario rumeno*, in *Archivio Scialoja*, I, 1/1934, pp. 42-53.

²¹ Si veda la nota della Direzione di presentazione e invito a contribuire alla sezione: *Archivio Scialoja*, I, 1/1934, p. 106.

²² Presenti dal secondo fascicolo del 1934 (pp. 201-202), curate in questo caso da Raffaele Cognetti de Martiis e dedicate alle consuetudini giuridiche della Carnia.

di documenti per la storia giuridica dell'agricoltura e un'altra dedicata alla rassegna delle raccolte degli usi e delle consuetudini curate dai Consigli provinciali e dell'economia corporativa²³, nati come è noto alcuni anni prima dalla trasformazione delle Camere di commercio, industria e agricoltura (L. 18 aprile 1926, n. 731)²⁴.

2. Alla *Rivista*, com'era naturale, contribuì, non solo con l'attività direttiva, anche Gian Gastone Bolla, peraltro non parco di scritti in quegli anni verso la *Rivista di diritto agrario*²⁵ e autore di alcuni contributi in opere enciclopediche²⁶.

I contributi Gian Gastone Bolla all'*Archivio* non sono molti²⁷, ma al

²³ Presenti anche queste sin dal secondo fascicolo del 1934 (pp. 203-204). Si tenga conto della riproduzione della circolare inviata dalla Direzione della rivista alla Presidenza dei Consigli Provinciali dell'Economia Corporativa contenente l'invito a collaborare alla neonata sezione: *Archivio Scialoja*, 1,2/1934, p. 204.

²⁴ Indicazioni in un più ampio contesto in G. MELIS, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, il Mulino, Bologna, 2018, pp. 218-226 e 415.

²⁵ Sulla *Rivista di diritto agrario* di quegli anni, redazionali, pezzi non firmati e segnalazioni bibliografiche a parte, nel 1937 Bolla proporrà la relazione al terzo congresso di Studi Coloniali di quell'anno, *Elementi per lo studio degli ordinamenti fondiari nell'Africa Orientale Italiana: Regime giuridico della colonizzazione* (vol. XVI, 1937, pp. 186-204) e uno studio riguardante la disciplina del pegno agrario (ivi, pp. 224-227). Nel 1938 Bolla pubblicherà *Per una legge organica dell'agricoltura: Presupposti e sistema* (vol. XVII, parte 1, 1938, pp. 417-432). L'anno successivo nella *Rivista* comparirà il resoconto del secondo congresso nazionale di diritto agrario (vol. XVIII, 1939, pp. 293-318) e una ricerca sull'azienda agraria come oggetto di garanzia nel credito agrario (ivi, pp. 21-31, con Pietro Germani). Nel 1940 il giurista fiorentino dedicherà uno studio alle *basi giuridiche della produzione agraria* (vol. XIX, 1940, pp. 337-352) e l'anno successivo uno riguardante il *latifondo nei provvedimenti legislativi dalla costituzione del Regno d'Italia alla legge fascista 2 gennaio 1940* (vol. XX, 1941, pp. 233-244). Infine, nel 1943, scriverà d'impresa agraria nel Codice civile (vol. XXII, 1943, pp. 133-134).

²⁶ In particolare, la voce *Consuetudini rurali* per il in *Nuovo Digesto italiano* (vol. III, 1938, pp. 1009-1013; poi in *Scritti di diritto agrario*, pp. 345-359) e la voce *Università agraria* per la *Enciclopedia italiana* (vol. XXXIV, 1937, p. 735, a firma Gi. Bol.).

²⁷ Nel fascicolo del 1938 e in quello del 1942 non vi sono contributi di Bolla. Nel 1935, invece, il docente fiorentino aveva proposto una nuova edizione (corredata di versione e di ricche note bibliografiche) del *Regolamento di un fondo imperiale africano* [*Archivio Scialoja*, II, 1/1935, pp. 81-86]. Edizione e traduzione a parte, Bolla nelle note introduttive spiega che il documento è di particolare interesse per un duplice motivo: «perché describe il metodo di conduzione usato in un latifondo imperiale [che] era già pervenuto ad un alto grado di organizzazione economica e tecnica» e perché «l'iscrizione ci tramanda una lettera del procuratore imperiale che, uniformandosi ai principi della *lex Manciana* (legge non *data*, né *rogata*, ma *lex contractus*), offre una chiara idea delle norme generali valevoli in siffatti contratti e di tutti i rapporti nascenti tra coloni e fondo». Una messa a punto, con riferimenti bibliografici sulla *lex Manciana* e sulla epigrafe proposta da Bolla è disponibile ora in H. González Bordas, *Alcune considerazioni sulla portata della Lex Hadriana de agris redibus*, in *Fiscalità ed epigrafia nel mondo romano*. Atti del convegno internazionale di Catania, 28-29 giugno 2019 a cura di C. Soraci, Roma, Bristol, «L'erma» di Bretschneider, 2020, pp. 61-63.

lettore di oggi appaiono compiere un suggestivo percorso che muove dalle consuetudini agrarie e, per il tramite del valore dato alle ricerche storico-archivistiche intorno alle fonti giuridiche, plana sulle gestioni collettive.

Nel primo fascicolo, dopo un contributo di Pier Silverio Leicht sulle consuetudini giuridiche d'alcune zone alpine friulane²⁸, Bolla mette il timbro identificativo alla rivista. Mascherato da introduzione a un articolo²⁹ il lettore trova, infatti, il vero manifesto dell'*Archivio*, ufficialmente consistente in una breve nota di De Francisci³⁰. Lo si percepisce dall'esordio dello scritto che non ammette esitazioni: «L'ordinamento giuridico dell'agricoltura è un *prodotto storico*³¹ il cui processo di formazione è intimamente legato a fattori tecnici, economici e sociali che si svolgono nel tempo e nello spazio con le vicende dell'industria terriera, con le relazioni che vengono a costituirsi tra le classi cointeressate alla produzione, con l'*ente*³² (gruppo economico o politico) che tutela e promuove la politica fondiaria».

Tale ordinamento giuridico aveva avuto a lungo nei secoli forma giuridica consuetudinaria³³, che era sopravvissuta anche nell'epoca contemporanea qualificata, invece, dall'«assorbente attività legislativa dello Stato», vuoi perché era stata costantemente «richiamata espressamente dal legislatore» (con un artificio politico giuridico di lunga data, che tale davvero era agli occhi di Bolla, che alla fine spostava poco), vuoi perché risultava costantemente «riconosciuta dai giudicati» (vera sede, possiamo aggiungere, nella quale il livello di una certa fattualità del diritto era stato garantito), ma soprattutto perché «imposta dagli interessi» e, in tutti e tre i casi, in ogni modo, «osservata come legge». Con tali premesse, il *giurista*³⁴, anche quello più convinto dell'efficacia della legge statale come momento imprescindibilmente regolatore, non poteva evitare di valutare con attenzione, per quanto riguardava il diritto agrario, il «valore della consuetudine». Per farlo, però, doveva presentarsi, per così dire, disarmato ideologicamente al cospetto della storia, prendendo le distanze da certi «preconcetti dogmatici» ed evitando di operare in via esclusiva «a traverso l'angusto quadro dei richiami del

²⁸ *Archivio Scialoja*, I,1/1934, pp. 5-12.

²⁹ G.G. BOLLA, *Le consuetudini agrarie e il problema del rimborso per miglioramenti al fondo locato*, in *Archivio Scialoja*, I, 1/1934, pp. 13-53. La ricerca sarà poi ripubblicata nel volume di *Scritti di diritto agrario* di Bolla (pp. 247-279).

³⁰ P. DE FRANCISCI, *Premessa*, in *Archivio Scialoja*, I,1/1934, p. 3.

³¹ Il corsivo è del sottoscritto.

³² Il corsivo è dell'autore.

³³ G.G. BOLLA, *Le consuetudini agrarie*, cit., p. 14.

³⁴ Il corsivo è del sottoscritto, ma a rileggere, oggi, la pagina sembra che Bolla su questa parola abbia almeno calcolato la mano.

Codice». Entro questa linea di sviluppo risultava persino naturale che venisse sottolineata la priorità dell'esigenza di investigare sulle consuetudini in totale sintonia con i *desiderata* di Scialoja; investigazione che, ovviamente, non poteva prescindere dalla considerazione e comprensione dell'«ambiente storico economico che [delle stesse era] il presupposto». Solo a queste condizioni il *giurista* (il giurista competente viene da precisare) avrebbe potuto percepire nitidamente «gli istituti e i principi giuridici sorti a governare la produzione agraria nei diversi sistemi economici». Solo spogliato delle vesti impermeabili della *legge* dello Stato, il giurista avrebbe potuto comprendere, ponendosi domande che diversamente non si davano, «l'individualità, i caratteri, la ragione storica dei singoli ordinamenti giuridici agrari».

Fuga dal *codice*, dunque, dalla sua gabbia antistorica. Affrancamento dai modelli interpretativi che apparentemente imponeva e necessità (più che libertà) di spaziare nell'ambiente «storico-economico» a pena di non *percepire* il diritto della terra. Con un apertura che era del tutto in corde con un metodo già sperimentato con «fecondi risultati» da sociologi ed economisti (di certo più avvezzi all'approccio con i fatti rispetto a generazioni di giuristi a volte troppo legati a teorizzazioni e concetti) e da alcuni giuristi italiani sensibili alle loro istanze; metodo che alla base aveva l'assunto secondo il quale il regime giuridico dei fondi era specifico e determinato in via di prassi sin dall'antichità³⁵. Tra i giuristi additati da Bolla³⁶ stavano un membro dell'*équipe* della rivista, Fulvio Maroi, e Angelo Verga³⁷. Il primo per uno scritto pubblicato sulla *Rivista di diritto agrario* quattro anni prima dedicato al tema delle *consuetudini giuridiche agrarie*³⁸, il secondo per uno studio monografico sulle *comunioni tacite familiari*³⁹.

³⁵ Ovviamente rappresentata dalla romanità giuridica: «tutto il mondo romano (...) ogni fondo aveva la sua legge nella consuetudine» (G.G. BOLLA, *Le consuetudini agrarie*, cit., pp. 15-16).

³⁶ Tra gli stranieri si faceva riferimento a H. Sée, *Esquisse d'une histoire du régime agraire en Europe aux XVIII^e et XIX^e siècles*, Parigi, 1921; E. PHILIPPOVICH VON PHILIPPSBERG, *La politique agraire. Traduit de l'allemand par S. Bouysson*, Parigi, 1904 e ad articoli pubblicati nella *Rivista di diritto agrario*: J.M. Péritch, *Istituti del diritto civile jugoslavo relativi alla materia agraria* (*Riv. dir. agr.*, XI, 1932, pp. 465-493) e C. IHRIG, *La politica agraria ungherese nei suoi rapporti col diritto privato* (*Riv. dir. agr.*, XII, 1933, pp. 22-529) e il già citato lavoro di SINAISKI (cfr. nt. 22).

³⁷ Poco più che trentenne e all'epoca civilista a Ferrara: cfr. *Novissimo digesto italiano*, XX, 1975, p. 663.

³⁸ In realtà parte degli Atti e studi della *Commissione Reale per la raccolta delle consuetudini ed usi giuridici istituita presso il Ministero per la giustizia e gli affari di culto*, pubblicati in appendice ai fasc. 7-9 (luglio-settembre) del 1930 della *Riv. dir. agr.* (pp. 439-462).

³⁹ A. VERGA, *Le comunioni tacite familiari*, Cedam, Padova, 1930 (ad esempio, senza che il passo sia citato da Bolla, pp. 12-13: «(...) in questo genere di indagini bisognava avere

Quest'ordine d'idee e tutto quanto ne conseguiva (non solo in relazione all'attività interpretativa, ma anche a quella di maturazione delle norme) avevano subito secondo Bolla (e non a torto) una *débâcle* ad opera del *code Napoleon* e delle molte legislazioni europee che l'avevano preso a modello. Nel codice francese e nei codici che l'avevano imitato non si era tenuto conto in nessuna maniera delle «consuetudini agrarie». Una affermazione del genere era di per sé incontestabile e la scelta di farlo da parte dei compilatori di quei codici, aggiungiamo, era pure comprensibile. Esistevano, però, nei codici “fratelli” significative eccezioni, che Bolla documentava, lodandole per aver rifiutato il calco del *code* e la «pedissequa imitazione» del modello da esso rappresentato⁴⁰. Il giurista fiorentino, però, si faceva cogliere alla sprovvista valutando superficialmente il fatto (che alla fine gli poteva tornar utile) che in Francia sin dai primi momenti dell'epoca napoleonica si era pensato anche a un *code rural*; codificazione la cui definizione era tramontata per vari motivi⁴¹, tra i quali le difficoltà di dominare, volendo tenerne di conto, le pratiche e le consuetudini locali di tutto l'impero⁴².

forse più riguardo alle differenze di costituzione economica nelle varie epoche e presso i vari popoli, alle esigenze di carattere politico, sociale e religioso, come a quelle sulle quali il diritto poi si modella»).

⁴⁰ BOLLA (*Le consuetudini agrarie*, cit., p. 16) fa gli esempi del Codice civile del Ducato di Parma Piacenza e Guastalla del 1820 [M.G. DI RENZO VILLATA, *La codificazione civile parmense. Studi*, Giuffrè, Milano, 1979; S. NOTARI, *Nel laboratorio parmense: la redazione del Codice civile di Maria Luigia (1814-1820)*, Aracne, Roma, 2013 e i saggi relativi al Codice civile parmense presenti nel recentissimo *I codici di Maria Luigia tra tradizione e innovazione*, Atti del convegno di studi di Parma, 29 novembre-1 dicembre 2021 a cura di A. Errera, Roma, Associazione Historia et Ius, 2023] e della sua disciplina per la mezzadria e la soccida (artt. 1763-1805). Poi ricorda il codice degli Stati estensi del 1852 [A. LATTES, *La formazione dei codici estensi civile e penale alla metà del XIX secolo*, Modena 1930 (Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Modena, n. 48), pp. 7-31; partic. 24-28], del quale si può segnalare l'attenzione alla *consuetudine* rilevata anche da G. BRUGNOLI, *Indice ragionato del Codice civile estense in comparazione del diritto romano*, Vincenzi, Modena, 1852, voce *Consuetudine, uso*, pp. 51-52. Sul Brugnoli: A. LANDI, *Diritto penale, diritto romano e poesia. Il massese Giuseppe Brugnoli, avvocato, giudice e poeta tra Restaurazione e Unità d'Italia*, ora in ID., *Storia giuridica per futuri giuristi. Temi e questioni*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 205-243.

⁴¹ E. ROOK BASILE, *Code rural*, in *Digesto di discipline privatistiche, sezione civile*, vol. II, Utet, Torino, 1988, p. 419.

⁴² Senza dimenticare la persistenza di forme di sfruttamento collettivo anche dopo gli interventi normativi degli anni rivoluzionari (M. BLOCH, *La fine della comunità e la nascita dell'individualismo agrario nella Francia del XVIII secolo*, Jaca Book, Milano, 1997, pp. 11-27, 167-181), a vedere oggi le osservazioni al progetto di codice rurale napoleonico provenienti dalle circoscrizioni delle Corti di Appello di tutto l'impero (raccolte e rielaborate da Charles Joseph Verneilh-Puyraseau in *Observations des commissions consultatives sur le projet de code rural recueillies, mise en ordre et analysées avec un plan de révision de même projet*, 4 voll., De l'imprimerie royale, Parigi, 1810-1814) non si dubita in merito alle difficoltà che insorsero. Sul progetto di un codice rurale napoleonico, si veda (anche per rimandi bibliografici): M.

Solo dopo la metà del secolo, infatti, quando il «vigore»⁴³ del *code* cominciò a denunciare le prime crepe, si procedette innanzi. Di tutto questo lungo percorso, però, Bolla riusciva solo a comunicare, quasi distrattamente, quanto aveva letto in un volume francese⁴⁴. Solo in un successivo numero della rivista, il giurista fiorentino si manifestava interessato a un testo normativo risalente proprio agli anni dell'avvio della codificazione rurale in Francia: il codice rurale del Principato di Lucca e Piombino del 1808⁴⁵. Andando per biblioteche, era riemerso questo testo legislativo dedicato alle cose agrarie, che veniva riproposto in una sezione dedicata alla storia giuridica dell'agricoltura e, soprattutto, in una rivista che faceva delle consuetudini giuridiche agrarie il proprio oggetto fondamentale. Della cosa, però, non c'è da stupirsi, il testo consentiva di proporre proprio un caso nel quale v'era stata in concreto disattenzione verso usi e pratiche consuetudinarie e per questa strada di suffragare la convinzione che alla fine *codice* di per sé

P. GERI, *Per regolarne l'applicazione in Toscana»: le osservazioni dei Georgofili al progetto di code rural napoleonico (1808)*, in *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura. Studi in onore di Marco Goldoni*, Pisa University press, Pisa, 2019, pp. 75-80; F. COLAO, *Un diritto per l'agricoltura. Itinerari giuridico-economici nella Toscana dell'Ottocento*, Giuffrè, Milano, 2021, pp. XXV-XXVII.

⁴³ Uso l'appropriato termine presente in E. ROOK BASILE, *Code rural*, cit., p. 419.

⁴⁴ Il richiamo del giurista fiorentino (G. BOLLA, *Le consuetudini agrarie*, cit., p. 16, nt. 2) è in questo caso sbrigativo («ricorda però il Planiol...»), omettendo di indicare i riferimenti all'opera dell'autore. Si tratta certamente di Marcel Fernand Planiol (1853-1931; J.L. HALPÉRIN, M.F. Planiol, in *Dictionnaire historique des juristes français (XII^e-XX^e siècle)* a cura di P. Arabayere, J.L. Halpérin, J. Krynen, 1^a ed., PUF, Parigi, 2007, pp. 629-630) e del suo *Traité élémentaire de droit civil, conformée au programme officiel des facultés de droit*, dove si trova un accenno alla predisposizione di un *code rural* a fine '800 (cito dalla seconda edizione di Parigi, Librairie Cotillon, 1901, vol. I, p. 38, nt. 3).

⁴⁵ *Archivio Scialoja*, III, 1936, pp. 115-131. L'edizione è riccamente annotata (pp. 115-117). Sebbene le note non siano sottoscritte, il loro tenore sembra ricondurle alla penna di Bolla, anche perché si richiamano gli stessi testi che il giurista fiorentino aveva usato nel 1934. Chi stese le note, però, si sbagliò su un punto: il testo lucchese e piombinese, infatti, non prendeva spunto dal progetto napoleonico, bensì era un calco di norme approvate nel 1791 e considerate in Francia un *code rural* (E. ROOK BASILE, *Code rural*, cit, p. 418). In ogni modo, il testo forniva all'annotatore l'occasione di rilevare che sarebbe stato opportuno «innanzi accertare le consuetudini agrarie delle due Regioni, il che non fu fatto» (p. 116). Il giudizio finale sul documento proietta ancora una volta il lettore su considerazioni generali, che finiscono per prescindere dal rinvenimento dello stesso: «Il documento è indubbiamente interessante sia dal punto di vista politico-legislativo che storico». In questo caso, però, il risultato non corrispondeva a esigenze sistematiche perché non si era tentato di elaborare consuetudini e norme riguardanti la materia agraria. Tale ultimo profilo, in verità, si puntualizzava, non «era da attendersi in un'epoca nella quale gravi e profonde trasformazioni sociali si verificavano e le teorie fisiocratiche, essenzialmente anti individualistiche e sociali stavano per essere superate dalle teorie liberali che proclamarono la libertà del suolo, l'arbitrio più assoluto nell'uso e nel godimento delle terre, pur senza rendersi conto che le ideologie politiche portate nel campo economico non sono sempre feconde di risultati utili» (p. 116).

non significava in maniera assoluta soffocamento delle necessità della materia agraria. Il problema erano le conseguenze del retroterra ideologico dei codici «a tipo francese», perché in quelli «dei Paesi di lingua tedesca» si poteva cogliere una «organicità non arbitraria o formale ma *dedotta dalla tradizione*»⁴⁶ che aveva fatto maturare principi e istituti che, invece, «il codice napoleone in omaggio a un rigido programma di unificazione» (e uniformazione, potremmo aggiungere) aveva trascurato o privato di specificità regolandoli al più «commisti ad altri istituti»⁴⁷. In ogni modo, siccome l'aver trascurato queste trame consuetudinarie non aveva comportato la loro venuta meno, la ricerca intorno alle consuetudini agrarie, «*plastica e viva testimonianza di un diritto vivente*»⁴⁸, rivestiva per il diritto agrario un fondamentale interesse, sia dal punto di vista «dogmatico», sia da quello, duplice prospettiva che escludeva qualunque intento meramente erudito o municipalistico, «politico-legislativo»⁴⁹.

Tra le trame consuetudinarie della materia agraria c'era anche quello che poteva esser colto come «principio associativo tra i fattori della produzione», elemento caratteristico degli assetti «dell'economia rurale», negato, invece, dalla «economia liberale che nel *code* aveva consacrato «i principi del più assoluto individualismo giuridico»⁵⁰. Rivalutando questa prospettiva⁵¹, Bolla si dedicava al problema (ignorato dal *code civil* e, di conseguenza, per calco, dal Codice civile del 1865 nonostante il «legislatore [avesse] codificato consuetudini agrarie antichissime»⁵²) dei miglioramenti del fondo locato, puntando a risolvere la questione anche nell'ottica del rinsaldarsi della «unione tra capitale e lavoro» e di una necessaria «crescente produttività del suolo», unica capace di rispondere alle nuove esigenze «demografiche e civili». Non possiamo in questa sede addentrarci nel problema affrontato da Bolla. Tuttavia, non si può evitare di segnalare come, in ossequio ad

⁴⁶ Il corsivo è mio.

⁴⁷ G.G. BOLLA, *Le consuetudini agrarie*, cit., p. 16 *circa finem*.

⁴⁸ È espressione mutuata da Scialoja. Basti tener conto delle parole stampigliate in calce alla foto del maestro da poco passato a miglior vita proposta come omaggio dell'*Archivio* ai sottoscrittori della prima annata.

⁴⁹ G.G. BOLLA, *Le consuetudini agrarie*, cit., p. 17.

⁵⁰ Ivi, p. 18.

⁵¹ La stessa che si era rilevata annotando i testi legislativi dei domini Baciocchi, dove si era rampognato «contro la sconfinata libertà della terra proclamata dalla Costituente francese, [che aveva visto] insorgere la legislazione di ogni Paese durante il secolo XX, specie nel dopo guerra, al triplice fine di riparare al soverchio frazionamento del suolo, all'eccessivo indebitamento e all'uso egoistico, antisociale della terra»: *Codice rurale per il principato di Piombino (1808)*, in *Archivio Scialoja*, III, 1936, p. 116 (ma nota 1, da p. 115 circa alla fine).

⁵² G.G. BOLLA, *Le consuetudini agrarie*, cit., p. 18

un differente modo di vedere i rapporti agrari, i miglioramenti del fondo locato non erano «una palese od occulta minaccia al diritto di proprietà, né una attività contraria agli interessi del locatore» che traeva guadagno dal bene locato e vantava il diritto di vederselo restituito nella stessa quantità e qualità del momento della concessione, bensì consistevano nel risultato di una «diligente amministrazione» condotta con criteri normali, ossia tecnici, cioè conformi al «progresso dell'economia agraria della zona». Il problema, insomma, non era la tutela della proprietà in quanto tale, ma lo sviluppo della produzione agraria, attraverso la considerazione della terra come *res frugifera*.

Questo modo di essere delle cose trovava conferma nelle consuetudini che avevano regolato e regolavano la materia (nel «diritto vivente dell'agricoltura» non turbato da concezioni individualistiche e ispirato alla saggezza e al senso di giustizia tipico degli uomini dediti alla terra⁵³) e consentiva di prospettare una soluzione che, in aggiunta al «pregio di avvalorare un principio di solidarietà tra i contraenti», non usciva «dall'ambito del diritto privato» e, quindi, per esser concretizzata non aveva bisogno di soverchie riforme, non le serviva un legislatore, ma più semplicemente giuristi e giudici che fornissero «una più logica interpretazione» degli articoli del Codice civile. Dove interpretare stava per connettersi con la storia⁵⁴, con fonti «tutt'ora viventi», ma non ancora «sufficientemente conosciute e raccolte», l'accertamento delle quali, concludeva Bolla, «sembra necessario e urgente»⁵⁵. Il Codice civile c'era (se ne sarebbe promulgato un altro di lì a pochi anni) e non poteva essere pubblicamente rinnegato. Si potevano, però, adattare i suoi contenuti alle esigenze della terra, attraverso un'interpretazione che tenesse conto del fatto che il diritto agrario, per usare le parole di Paolo Grossi, non poteva essere *pensato* come «architettura logica [ma come] una coagulazione di dati esperienziali (...); scritto nelle cose, prima ancora che nelle pagine di più o meno sapienti uomini o legislatori»⁵⁶.

Quasi come conseguenza di quanto detto, in modo che fosse comple-

⁵³ Facendo degli esempi di ambito italiano dal diritto romano alla sua contemporaneità (G.G. BOLLA, *Le consuetudini agrarie*, cit., pp. 38-39).

⁵⁴ Come a suo tempo ricordò Paolo Grossi (*Il momento storico-giuridico*, cit., p. 39), «alla antistoricità del diritto civile codificato Bolla opponeva la storicità del diritto agrario, [così come] al monismo legislativo opponeva una visione pluralistica delle fonti imperniata sulla linfa vitalizzatrice della consuetudine».

⁵⁵ E la commissione istituita il 18 febbraio 1830 presso il Ministero di Grazia e giustizia per la raccolta delle consuetudini e degli usi giuridici, notava Bolla, era del tutto adatta a compiere tale attività: G.G. BOLLA, *Le consuetudini agrarie*, cit., p. 39.

⁵⁶ P. GROSSI, *Il momento storico-giuridico*, cit., p. 37.

tato utilmente il disegno e il programma dell'*Archivio Scialoja*, poche pagine dopo il contributo di Bolla viene introdotta una sezione della rivista dedicata alla pubblicazione di *documenti per la storia giuridica dell'agricoltura*⁵⁷. Anche in questo caso, tuttavia, più che il materiale pubblicato, assume rilevanza la presentazione della sezione. Qui il giurista fiorentino sembra riprendere il discorso avviato poche pagine prima nel momento in cui rileva che siccome «l'accertamento delle consuetudini tende ad illustrare le fonti storiche del diritto agrario, sembra necessario completamento dell'opera» la raccolta e la pubblicazione o la notizia «di documenti e di ricerche concernenti l'origine, lo sviluppo, il differenziarsi dei singoli istituti e dei rapporti ai quali dà luogo l'attività agricola».

Si trattava, in conformità con il programma del secondo decennio di pubblicazioni che si era prefisso la *Rivista di diritto agrario*, di compiere indagini d'archivio, di andare tra le carte come si andava tra i solchi della terra, rintracciando «la storia giuridica della nostra agricoltura nel Medioevo, durante le monarchie, i governi dei principi riformatori, dei Papi». Dando ruolo privilegiato all'indagine sui contratti agrari⁵⁸, Bolla presenta il primo documento pubblicato relativo al tema della mezzadria, evidenziando, tra l'altro, che essa «nell'ordinamento corporativo fascista [trovava] nuove ragioni di sviluppo e di perfezionamento»⁵⁹. Per queste ragioni e per comprendere a pieno questo istituto erano indubbiamente necessarie nuove ricerche storiche, giacché l'affinamento di tali figure contrattuali non poteva che trarre sostentamento da un'esatta percezione storica del fenomeno. Intorno a tale tema, si segnalava, erano intervenuti recentemente Brugi, Ildebrando Imberciadori, Leopoldo Andreani, Solmi e Arcangeli⁶⁰. Ma la questione non poteva dirsi esaurita viste le «divergenze» tra i vari autori, che (detto con orgoglio) «nell'intenso rifiorire degli studi di diritto agrario

⁵⁷ G.G. BOLLA, *Documenti per la storia giuridica dell'agricoltura*, in *Archivio Scialoja*, I, 1/1934, pp. 93-94.

⁵⁸ «La materia dei contratti è parallela ai progressi dell'arte trasformatrice del suolo, riassume nel tempo le vicende dei ceti rurali cointeressati alla terra, attesta la resistenza delle tradizioni georgica romana durante il periodo barbarico».

⁵⁹ Per la questione della politica agraria del regime fascista e per le vicende della mezzadria durante il Ventennio: S. LUPO, *Il fascismo. La politica di un regime totalitario*, Donzelli, Roma, 2000, pp. 345-346; P. PASSANITI, *Mezzadria: persistenza e tramonto di un archetipo contrattuale*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 107-146.

⁶⁰ C'era stata anche la voce, di tutto interesse per la questione specifica perché dedicava ampio spazio alla analisi delle varie opinioni maturate, di Giorgio de Semo, commercialista a Bari, ma formatosi a Pisa e destinato a trasferirsi a Firenze di lì a poco (R. TETI, *Giorgio Pacifico de Semo*, in *DBGI*, I, p. 718): *Natura giuridica del contratto di mezzadria*, in *Riv. dir. agr.*, IX, fasc. 7-9, 1930, pp. 303-408.

[facevano] sentire vivo il bisogno di una più ampia conoscenza delle fonti e dei documenti che le commentano»⁶¹. Diventavano, così, meritorie le ricerche di giuristi storici come Ugo Gualazzini, del quale nell'annata 1937 Bolla recensiva la raccolta di articoli sulla legislazione antecedente al periodo statutario nel cremonese dall'angolo visuale del «diritto privato delle consuetudini»⁶². Lo studio di Gualazzini era recensito in maniera positiva sotto differenti aspetti⁶³, ma il primo che Bolla metteva evidenza, sulla scia di considerazioni dell'autore, era in linea con la logica di cui abbiamo detto: sarebbe stato inutile ricostruire il diritto statutario di Cremona senza «aver prima fissato la portata e i limiti che ogni singolo istituto di diritto privato aveva assunto nel campo consuetudinario, in quanto ad aver valore, in un primo tempo, fu sostanzialmente la consuetudine e lo statuto non fu di essa che un necessario perfezionamento».

3. Sempre mettendo in evidenza la pericolosità del calco del *code civile* e della ideologia proprietaria di stampo liberale, Bolla nel 1939 propone la documentazione della normativa del giugno 1900⁶⁴ «concernente i rapporti giuridici speciali dei masi chiusi, valevole per la contea principesca del Tirolo». Essa aveva meritoriamente seguito la «codificazione»⁶⁵ delle consuetudini che regolavano *ab antiquo* queste entità economico-giuridiche⁶⁶,

⁶¹ G.G. BOLLA, *Documenti per la storia giuridica dell'agricoltura*, cit., p. 94.

⁶² Recensione di U. Gualazzini, *Studi di legislazione statutaria cremonese*, I, *il diritto privato delle consuetudini*, Cremona, 1937, in *Archivio Scialoja*, IV (1937), pp. 143-144. Per completezza Bolla curò nella rivista anche un'altra scheda bibliografica: recensione di S. Villari, *Le consuetudini giuridiche dell'Albania nel Kanun di Lek Dukagjij*, Roma, 1940, in *Archivio Scialoja*, VII, 1940, pp. 186-187.

⁶³ G.G. BOLLA, recensione di U. Gualazzini, *Studi di legislazione statutaria cremonese*, cit., pp. 143-144. La recensione evidenziava che lo studioso cremonese non si era limitato alla raccolta del materiale, ma aveva cercato di «penetrar[ne] l'essenza», forte della «convizione che nella applicazione pratica dovessero risaltare i segni indubbi di un abuso mentale giuridico locale» e rilevava, poi, che nel volume si trovava una «messe di osservazioni sulla concezione giuridica popolare, che sovente si allontanava da quella dottrinale» (p. 143). Insomma, il lettore si sarebbe trovato di fronte «un vero e proprio trattato di storia del diritto privato consuetudinario della bassa Lombardia, opportunamente inquadrato nella legislazione dell'epoca e nella dottrina moderna (...) mettendo in luce il contributo che la coscienza collettiva reca alla formazione del diritto» (p. 144). Oltre a ciò, il lavoro di Gualazzini era meritorio perché mostrava come già all'epoca in una zona «particolarmente qualificata [fosse operativa] una cernita di presunzioni e di regole che gli Statuti codificheranno attribuendo una compiuta disciplina della produzione agraria cui conviene ancor oggi volgere lo sguardo» (p. 144), riconoscendo, così, la «coscienza giuridica della nostra gente».

⁶⁴ *Archivio Scialoja*, III, 1939, pp. 144-153.

⁶⁵ Uso il termine di Bolla.

⁶⁶ Bolla ricorda solo alcuni degli interventi normativi austriaci precedenti all'annessione. Inquadramenti storici e bibliografia in G. GABRIELLI, *Maso chiuso*, in *Digesto di discipline*

fino all'attribuzione nel 1899 alla legislazione provinciale del compito di disciplinare la divisibilità e il trasferimento dei masi. Annessa la parte sud del Tirolo al Regno d'Italia, le *Disposizioni per l'unificazione legislativa nei territori annessi al regno*⁶⁷ non avevano, però, mantenuto «in vita questo istituto». Ed era stato un errore. Era, infatti, noto e condiviso che «l'ordinamento masale evita[va] lo smembramento della proprietà fondiaria e il dissolversi della famiglia»⁶⁸ e, per questo, tale realtà fattuale e giuridica doveva essere tutelata e non soffocata da norme uniformatrici. Preso atto della sua «funzione economica e sociale» legata al regime successorio, dunque, Bolla auspicava che si tornasse a prevedere tale istituto nella legislazione positiva o «nella futura legge organica per l'agricoltura» oppure, in alternativa, nelle norme relative alle successioni del Codice civile che si andava facendo⁶⁹. Sappiamo che così non fu, anche se nella prassi tale figura è sopravvissuta fino ad altri momenti di riconoscimento legislativo⁷⁰ e a successive valutazioni anche di rango costituzionale (2017 e 2021)⁷¹.

4. Col documento e con l'esortazione sui *masi* Bolla, per così dire, giunge sulle Alpi. Che i territori alpini fossero sede privilegiata di conservazione di pratiche consuetudinarie e assetti collettivi non è oggi più una sorpresa almeno per il giurista più competente. Discuterne all'epoca, però, nell'ambito di un regime fascista che certamente gradiva visioni uniformi e *nazionali* degli assetti normativi, aveva un'importanza decisamente maggiore. Nel suo saggio su *Assolutismo giuridico e proprietà collettive* Paolo Grossi notò, anzi, che fino a che il regime mantenne il suo *vigore* anche il dibattito sui temi degli assetti collettivi fu esiguo, adducendo come pro-

privatistiche, Sezione Civile, XI, Utet, Torino, 1994, pp. 205-206; C. SCHWARZENBERG, *Maso chiuso*, in *Enciclopedia del diritto*, XXV, 1975, pp. 703-706 e 714.

⁶⁷ R.d. 4 novembre 1928 n. 2325, in *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia*, 1928, VII, pp. 1463-1473.

⁶⁸ *Archivio Scialoja*, III, 1939, p. 145. Nello stesso periodo si occupò del tema G. LORENZONI, *Il podere familiare nell'Alto Adige da Maria Teresa ad oggi e le opportunità di una riforma del nostro regime ereditario rispetto ai fondi rustici*, in *Atti del II convegno nazionale di diritto agrario* (1939), Edizioni Universitarie, Roma, 1939, pp. 336-350.

⁶⁹ Ulteriori indicazioni in F. MARINELLI, *Usi civici*, III ed., cit., pp. 58-60.

⁷⁰ E. MORI, *Il maso chiuso del Sudtirolo: la sua storia e la normativa vigente*, Bolzano, Provincia autonoma, 2013 (<https://www.mori.bz.it/IL%20MASO%20CHIUSO-IT-italiano.pdf>).

⁷¹ Per tutti: S. FRANCA, *La potestà normativa provinciale in tema di masi chiusi al vaglio della Corte costituzionale: la conservazione del maso chiuso come pietra angolare del sindacato*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2021, pp. 36-53 (www.forumcostituzionale.it); F. BARBAGALLO, *Le trasformazioni dell'ordinamento dei Masi chiusi tra anacronismi e nuove funzioni sociali*, in *Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 7, 2022 (con ricchi rimandi bibliografici).

va efficace la sostanziale assenza di questi temi tra gli argomenti dei primi due convegni di diritto agrario⁷² e l'assenza di discussione sugli stessi anche nella rivista di cui stiamo parlando, nella quale, infatti, a parte un breve intervento di Naselli Rocca⁷³, il tema (frutto indubbiamente anche di una «circostanza fortunata»⁷⁴) giunge quasi a sorpresa a mezzo della penna di Bolla nell'ultimo volume pubblicato.

Nell'annata 1943, chiusa in stampa nell'aprile del 1944 (a un paio di settimane dal primo governo di unità nazionale, per capirsi), Bolla affronta il problema delle proprietà collettive nei territori alpini del Cadore⁷⁵. E lo affronta non dall'alto di una cattedra, ma attingendo direttamente alla sua esperienza di patrocinatore. Nel novembre del 1942, infatti, il giurista fiorentino aveva ricevuto mandato difensivo da undici *Regole* ampezzane in contenzioso col comune di Cortina. Si trattava, ne parlò già Paolo Grossi, della controversia che si chiuderà con la nota *sentenza Raffaglio* del 1947.

Nel breve scritto sull'*Archivio*⁷⁶ già dal titolo si mettono in evidenza le difficoltà applicative della normativa del 1927 a «situazioni particolari» e si nota tutta la passione e l'istinto con cui Bolla segue il diritto che nasce dalla terra e come, da patrocinatore, riesca a scovare ogni materiale utile alla causa, anche proveniente dall'ambito politico. In avvio, viene richiamato, infatti, un discorso (poco noto, tanto più in quei momenti) pronunciato il 14 aprile 1943 da Arturo Marescalchi (1869-1955) in sede di relazione sul bilancio del Ministero dell'agricoltura e foreste al Senato. Riportandone un ampio stralcio, Bolla narra che il Senatore ed esperto di cose agricole aveva

⁷² A voler esser precisi, se nulla di direttamente attinente alla materia degli *usi civici* è presente negli *Atti del primo congresso nazionale di diritto agrario tenuto a Firenze nei giorni 21-23 ottobre 1935* (Tipografia editrice Mariano Ricci, Firenze, 1935), qualcosa, anche se non centrale nell'ampio parco delle discussioni, negli *Atti del secondo congresso nazionale di diritto agrario* (Edizioni Universitarie, Roma, 1939) c'è. A parte lo studio di R. Piga sulle *cussorgie* (pp. 50-61), vi si può leggere lo scritto "abolizionista" di G. DATO, *La riforma della legislazione sugli usi civici* (pp. 727-748) e la sezione volta a discutere sulla «legislazione fascista e i suoi risultati in Sardegna» contiene anche riflessioni intorno agli usi civici [E. PARZIALE, *La disciplina degli usi civici in Sardegna sia in rapporto dalle terre originarie dei Comuni, che a quelle cosiddette ademprivili* (pp. 748-760) e la successiva *discussione ed approvazione dei voti: per la riforma delle legge sugli usi civici* (pp. 895-896).

⁷³ E. NASALLI ROCCA, *Per la storia delle comunalie nelle nostre montagne*, in *Archivio Vittorio Scialoja*, IV (1937), pp. 105-109.

⁷⁴ P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, ora in ID., *Il dominio e le cose. Percezioni medievali e moderne dei diritti reali*, Giuffrè, Milano, 1991, pp. 712.

⁷⁵ G.G. BOLLA, *Per la tutela e la organizzazione della proprietà collettiva dei territori alpini ed in specie del Cadore. Note e proposte per una maggiore aderenza della legge 16 giugno 1927, n. 1766 a situazioni particolari*, *Archivio Scialoja*, X, 1943, pp. 25-41.

⁷⁶ Il riferimento bibliografico delle memorie processuali di Bolla sono ricordati da P. GROSSI, *Il mondo delle terre collettive*, cit., p. 37.

messo sul piatto del dibattito la necessità di «salvaguardare in tutti i modi ai montanari la possibilità di godere collettivamente i beni silvo-pastorali di loro proprietà comune e di esercitare agevolmente i diritti di uso civico, sulle risorse boschive e pascolive necessarie ad integrare le scarse proprietà individuali di seminativo e di prato». Il tutto, però, promulgata da venti anni la normativa sul riordinamento degli «usi civici», poteva avvenire solo disconoscendo la portata uniformatrice di quella norma, incapace di comprendere realtà storicamente tipiche e specifiche come le *Regole* cadorine e ampezzane nel contenitore *usi civici* che creava e quindi incapace di tutelarle⁷⁷. Nonostante l'articolo sull'*Archivio* possa essere in fondo indicato come la prima tappa del proficuo percorso intorno agli assetti collettivi⁷⁸, il giurista fiorentino mostra già qui idee chiare e definite. Associandosi all'invito dello stesso Marescalchi, Bolla si fa forte del fatto che le indicazioni del senatore niente altro erano che il «riconoscimento ufficiale (da parte della politica e dello Stato) della persistenza della proprietà collettiva in montagna», di uno stato di fatto difforme da quello pensabile sotto il regime della legge dello Stato, che figurava ancorato a «fatti economici» destinati a conservarsi nel tempo, «decisivi dal punto di vista demografico, politicamente urgenti, delicatissimi, anche sotto la specie di movimenti migratori delle popolazioni di confini». Insomma, un respiro ben più ampio, pure, di quello delle gestioni collettive, ma un respiro che consentiva ancora di più di proporre un itinerario al di là dalla legge e dei suoi intenti di uniformazione, capace di «considerare nuovamente (...) la proprietà collettiva là dove essa [era] sorta e [si era] conservata nei secoli (...) perché prodotto di condizioni immutabili, insostituibili, data poi l'impossibilità evidente del godimento individuale del suolo boschivo».

Gli assetti collettivi non potevano essere né trascurati, né guardati con sufficienza perché erano «quantitativamente e qualitativamente» cospicui e stavano alla «base di fatti economici che [permanevano] nel tempo, decisivi dal punto di vista demografico, politicamente urgenti, delicatissimi, anche sotto la specie di movimenti migratori delle popolazioni di confine»⁷⁹. Il problema sosteneva Bolla poggiava le sue *basi* su una «situazione economica, dipendente dalla natura e destinazione del suolo, ed una situazione giuridica determinata dal rapporto esistente tra stato di colture e ordinamento

⁷⁷ Lo aveva già notato P. GROSSI, *Il mondo delle terre collettive*, cit., pp. 37-38.

⁷⁸ P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, cit., pp. 707-708 e da ultimo ID., *Il mondo delle terre collettive. Itinerari giuridici tra ieri e domani*, cit., p. 38.

⁷⁹ G.G. BOLLA, *Per la tutela e la organizzazione della proprietà collettiva*, cit., p. 26.

della proprietà»⁸⁰. Quindi, la persistenza di tali forme di ordinamento non doveva esser considerata «un anacronismo, ma un sistema che ha fondamento inoppugnabile di ragione»⁸¹. E, aggiungeva il giurista fiorentino, non era una questione di «piccola» o «grande» proprietà perché entrambe in montagna presentavano i medesimi inconvenienti e perché la proprietà collettiva aveva la capacità di riunire i «requisiti industriali della grande proprietà» e «i vantaggi sociali della piccola».

Spostando il fulcro dal dominio (oggetto di occupazione, per così dire, da parte di logiche individualistiche di titolarità esclusiva) alla produzione, Bolla poteva sostenere che il «fine unico della classificazione e dell'attribuzione della terra [era] quello di rendere possibile la migliore e permanente utilizzazione delle varie specie di proprietà» agricola e silvo-pastorale, nonché quello «di assicurare su di esse la stanziamento dei ceti rurali»⁸². Per rendere possibile tale «fine», il giurista doveva indagare con attenzione «la costituzione e l'ordinamento» di tali plurime forme di proprietà, «rendersi conto della realtà economica e giuridica consolidatasi nel tempo [e riconoscere valore ai] diritti pacificamente esercitati e goduti» sino a quel momento e, soprattutto, alla complessità «di atti praticati e diretti a conseguire gli scopi economici e negoziali della destinazione e della organizzazione aziendale del latifondo silvo-pastorale»⁸³. Ancora attingendo dalle pagine di studiosi economisti, Bolla puntellava il suo discorso con le riflessioni di Arrigo Serpieri⁸⁴ e insisteva sul fatto che il miglior uso possibile di queste terre «di dominio collettivo» delle quali stava trattando esigeva che «questa specie di proprietà (collettiva) debitamente organizzata» fosse difesa e conservata. Dove essa era sopravvissuta andava conservata perché proprio con questo suo sopravvivere aveva dimostrato «di corrispondere ad una assoluta esigenza economica e sociale». Si trattava di esigenze imprescindibili che né, il legislatore, né il giurista dovevano avversare in forza di «preconcetti dottrinali o di scuola» o, ancor peggio, «per la paura di far concessioni a settori politici»⁸⁵. Tutelate queste realtà, aggiungeva Bolla, era «poi organico e congruo che la proprietà forestale si [ripartisse] tra lo stato e gli enti morali

⁸⁰ Ivi, p. 27.

⁸¹ Una affermazione nella quale si sente forte l'eco delle "reliquie" di Venezian: P. GROSSI, *Il mondo delle terre collettive*, cit., pp. 28-30; F. MARINELLI, *Usi civici*, 3^a ed. 2022, cit., pp. 69-74.

⁸² Ivi, p. 28.

⁸³ Ivi, p. 29.

⁸⁴ Ivi, p. 39.

⁸⁵ Sul punto Bolla richiama l'economista G. VALENTI (1852-1920), *Il rimboschimento e la proprietà collettiva nell'Appennino marchigiano*, Mancini, Macerata, 1887.

(comuni e collettività), non sempre coincidendo gli interessi del privato con quelli di una buona economia forestale»⁸⁶.

La ricaduta finale di queste considerazioni portava il fondatore dell'Archivio a chiedersi se fosse opportuno avviare le terre di dominio collettivo alla proprietà privata e individuale o mantenerle «nell'antica o altra analoga veste giuridica» di persona giuridica pubblica⁸⁷. La sua proposta emergeva notando che guardando la cosa solo dal punto di vista della maggiore o miglior produzione non era dato individuare una soluzione uniforme. Occorreva, invece, aver cura di non turbare profondamente l'economia di quelle regioni e il ruolo delle piccole aziende private, considerando che nelle terre agrarie la proprietà privata dava risultati molto migliori di quella collettiva, ma nei boschi e nei pascoli montani il miglior regime era quello collettivo⁸⁸ retto dagli statuti locali (*laudi*). Invece di andare in questa direzione, però, «il legislatore e il giurista» per tutto il XIX secolo (e con atteggiamento, si puntualizzava, «fier[o] e concorde») avevano avversato la proprietà collettiva e il valore della consuetudine come precipua fonte normativa, per preconcetti dottrinali e di scuola⁸⁹. Come si sa, però, si trattava di un'avversione di carattere ideologico, perché non si pensò minimamente di tener conto del fatto che in realtà già nella Francia *de la manière la plus absolue* le norme partorite dal periodo rivoluzionario si erano espresse per l'utilità e la conservazione delle *communautés agraires* in contraltare, richiamando il successivo codice di Napoleone, con la forzata interpretazione in chiave individualistica dell'art. 544, che aveva in qualche modo oscurato l'art. 542 dello stesso codice («*les biens communaux sont ceux à la propriété ou au produit des quels les habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit acquis*»)⁹⁰. In effetti, alla fine del secolo il vento aveva sotto certi aspet-

⁸⁶ G.G. BOLLA, *Per la tutela e la organizzazione della proprietà collettiva*, cit., p. 30.

⁸⁷ Sull'annoso tema e problema, mi limito a segnalare la recente messa a punto di F. MARINELLI, F. MARINELLI, *Gli usi civici*, Giuffrè, Milano, 3^a ed., 2022, pp. 231-235.

⁸⁸ G.G. BOLLA, *Per la tutela e la organizzazione della proprietà collettiva*, cit., p. 39.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ Sull'art. 542 del codice di napoleone nella logica degli usi civici e delle proprietà collettive: F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 32-35 e 348-3504; P. ALVAZZI DEL FRATE, G. FERRI, *Le proprietà collettive e gli usi civici. Considerazioni storico-giuridiche tra Francia e Italia* (secc. XIX-XX), in *La proprietà. Dodicesime giornate di studio Roma Tre-Poitiers dedicate alla memoria di J. Beauchard*, Roma, 13-14 giugno 2014, a cura di L. Vacca, Jovene, Napoli, 2015, pp. 34-40. In merito alle riflessioni della cultura giuridica francese e italiana della prima metà dell'800 sul tema, si veda M.P. GERI, *De la France à l'Italie (fin de XVIII^e - début de XIX^e siècle): remarques sur les «biens communaux» et la codification*, in corso di pubblicazione in *Biens communs e domini collettivi. Dinamiche contemporanee degli assetti proprietari fra cambiamenti climatici e protezione dell'ambiente*. Atti del XIX convegno annuale del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura giuridica del giurista "G. Cervati", Pacini, Pisa, 2024.

ti cambiato direzione. In Italia, narra Bolla, tra il 1890 e il 1894 si era intrapresa la strada del mantenimento e del disciplinamento del fenomeno sulla «base delle antiche consuetudini». Era la formula di Tittoni («innestare sul vecchio tronco delle comunanze i principi moderni della cooperazione»), concretizzata per le terre collettive degli ex-stati pontifici⁹¹, ma non per la montagna alpina, dove tutto alla fine era confluito nella disciplina della legge del 1927, anche perché invano la legislazione per il *riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani* (per ricordare il titolo) del 1923 aveva tentato di imprimere nuova vita ai domini collettivi, attraverso la loro riorganizzazione in *aziende* di gestione⁹². Si tratta di una scelta che per l'appunto al momento non aveva dato i frutti sperati e per questo prendeva ancora più spessore il monito di Bolla di rivedere la normativa intorno alla gestione delle proprietà collettive, inadeguata alla gestione dei fenomeni di cui il giurista fiorentino stava parlando. Insomma, le conclusioni di Bolla evidenziano per gli assetti collettivi alpini la stessa *alterità*⁹³ rispetto alla normativa vigente italiana che abbiamo colto a riguardo delle consuetudini agrarie nel primo saggio pubblicato sull'*Archivio*. Qui, forse, ancora più a ragione. Tanto che il legame tra il primo e l'ultimo articolo pubblicato sull'*Archivio* è chiaro e parte da un medesimo programma scientifico che, per una volta, non è smentito dalle esigenze defensionali⁹⁴ e che sarà coltivato negli anni successivi per entrambi i filoni operativi⁹⁵.

5. Alla fine dell'articolo del quale abbiamo appena detto Bolla si concesse un «continua» che, per quanto riguarda la sorte delle *Regole* e della proprietà collettiva, vide nella sezione della rivista *Documenti per la storia giuridica dell'agricoltura* di quell'anno, la riedizione annotata del *laudo* cadorino di S. Stefano e Casada del 1444⁹⁶ e di un successivo progetto di *Laudo* della stessa comunità⁹⁷ e che in generale per gli assetti collettivi alpini fu molto proficuo. Lo stesso si può dire della battaglia a favore delle consuetudini agrarie, ripresa dalla *Rivista di diritto agrario* subito dopo la fine del

⁹¹ F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 52-53; 65-66.

⁹² R.d. 30 dicembre 1923, n. 3267 (*Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani*), artt. 150-152. Note di partenza in P. Grossi, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, cit., p. 137-139; F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 65-67.

⁹³ P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, cit., p. 708.

⁹⁴ Ivi, p. 713.

⁹⁵ Ivi, pp. 714-718; ID., *Il mondo delle terre collettive*, cit., pp. 37-45.

⁹⁶ *Archivio Scialoja*, X, 1943, pp. 119-136.

⁹⁷ *Progetto di Laudo di S. Stefano e Casada*, 15 aprile 1795, in *Archivio Scialoja*, X, 1943, pp. 137-160.

conflitto mondiale. Non c'è dubbio, nell'aprile 1944 Bolla confidava semplicemente nella prosecuzione delle pubblicazioni dell'*Archivio*. La rivista, definita quasi di sfuggita anni prima «organico completamento» della *Rivista di diritto agrario*⁹⁸, come è noto, non proseguì le sue pubblicazioni, al contrario del cimento del suo fondatore nell'ambito degli assetti collettivi. Si chiudeva così l'esperienza della «rivista forse prediletta da Bolla, perché orientata da un preciso progetto culturale»⁹⁹ di cui crediamo di aver colto alcuni aspetti fondanti. Per questo, quel «continua» nell'ultimo articolo, oggi, si addice bene al problema degli assetti collettivi e di un pluralismo giuridico che pian piano si è riaffacciato alla ribalta tra le crepe del monismo legislativo codicistico, che ha visto il riconoscimento legislativo quale «ordinamento giuridico primario delle comunità originarie» nel 2017, ma che non per questo ha terminato di rappresentare un profilo problematico quanto a tutela e configurazione¹⁰⁰.

⁹⁸ Introduzione alla sezione *Documenti per la storia giuridica dell'agricoltura*, in *Archivio Scialoja*, I, 1/1934, p. 93.

⁹⁹ «(...) affermare l'autonomia del diritto agrario quale branca giuridica che ricavava la propria specificità nel fondarsi non su atti di volontà del potere politico (ossia in leggi), bensì soprattutto in un forte tessuto di consuetudini e costumanze»: P. GROSSI, *Il mondo delle terre collettive*, cit., p. 38, nt. 38.

¹⁰⁰ Mi limito a segnalare le prime letture dalle quali emergono già taluni aspetti problematici, che poi si sono moltiplicati col progredire della legislazione regionale negli anni successivi, fino a far sì che gli assetti collettivi fossero oggetto di interesse anche nel piano di resilienza post Covid: R. VOLANTE, *Un terzo ordinamento civile della proprietà. La legge 20 novembre 2017, n. 168 in materia di domini collettivi*, in *Le nuove leggi civili commentate*, XLI, 5/2018, pp. 1067-1115; M. COSULICH, *Gli assetti fondiari collettivi nell'ordinamento repubblicano: dalla liquidazione alla valorizzazione?*, in *Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva*, 2/2018, pp. 9-26 e gli atti del convegno *Domini collettivi e usi civici: riflessioni sulla legge n. 168 del 2017*. Atti del XIV convegno annuale del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista G. CERVATI (L'Aquila, 31 maggio 2018), Pacini, Pisa, 2019; F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 334-346.

DIDATTICA

STEFANO MASINI

MATERIALI DI DIRITTO VETERINARIO (UNA PROPOSTA PER RIORDINARE LA DIDATTICA)

ABSTRACT

La ricognizione di un tessuto specifico e variamente articolato di disposizioni di interesse veterinario suggerisce il tentativo di offrire una sufficiente coerenza dell'assetto organizzativo senza privarsi di chiavi di lettura interne al metodo di lavoro dell'agrarista, in modo da recuperare la complessità dell'inventariazione nel campo dell'oggetto di studio, tenendo conto negli interessi privati e sociali collegati all'allevamento degli animali. Si rivela, dunque, l'utilità di mettere in ordine, sopra tutto, a fini didattici, materiali pertinenti allo svolgimento dell'attività (dal controllo dei rischi sanitari alla somministrazione dei mangimi; dall'erogazione di medicinali all'allestimento delle procedure di sorveglianza ecc.) fino a tener conto dei profili di responsabilità del veterinario nei confronti di esseri viventi che interagiscono con l'habitat di vita dell'uomo, richiedendo la presa di coscienza della vulnerabilità della salute e dell'integrità degli ecosistemi attraverso l'impegno ad assumere una precisa visione unitaria.

The recognition of a specific and variously structured fabric of provisions of veterinary interest suggests the attempt to offer sufficient coherence of the organizational structure without depriving oneself of internal interpretation keys to the agrarianist's working method, in order to recover the complexity of the inventory in the field of the object of study, taking into account the private and social interests linked to animal husbandry.

It therefore reveals the usefulness of putting in order, above all,

for educational purposes, material relevant to the performance of the activity (from the control of health risks to the administration of feedstuffs; from the dispensing of medicines to the setting up of surveillance procedures, etc.) to take account of the veterinary surgeon's responsibility towards living beings that interact with the habitat in which man lives, requiring an awareness of the vulnerability of health and the integrity of ecosystems through a commitment to take a precise unitary view.

PAROLE CHIAVE: Diritto Agrario – Veterinario – Animali – Responsabilità.

KEYWORDS: *Agricultural Law – Veterinarian – Animals – Liability.*

SOMMARIO: 1. Esperienza di studio e ragioni di una disciplina. – 2. Oggetto e materiali di un inventario normativo. – 3. Formazione del *medico degli animali* ed organizzazione dell'ufficio. – 4. Misure di contrasto delle malattie infettive. – 5. Interventi pubblici e attribuzione delle competenze: l'esempio della fecondazione. – 6. Fondazione del servizio sanitario nazionale e campo di applicazione della veterinaria. – 7. Evoluzione istituzionale della sanità pubblica. – 8. Crisi della *mucca pazza* e innovazione giuridica. – 9. Pratiche igieniche e analisi del rischio. – 10. Requisiti di sicurezza dei mangimi. – 11. Condizioni di uso dei mangimi nella filiera agro-alimentare. – 12. Disciplina applicabile ai medicinali veterinari. – 13. Compiti del veterinario aziendale. – 14. Immissione in commercio dei prodotti alimentari e controllo del veterinario ufficiale. – 15. Polizia veterinaria e sanità animale. – 16. Architettura amministrativa della salute. – 17. Professione del veterinario e materia dell'allevamento. – 18. Estensione delle competenze del veterinario. – 19. Benessere animale e coerenza del sistema giuridico. – 20. Riconoscimento degli animali come esseri senzienti e responsabilità del veterinario. – 21. Disvalore penale della condotta del veterinario. – 22. Approccio One Health e interferenza della sanità animale con l'ambiente di vita. – 23. Etica professionale e linea di intervento nel trattamento degli animali. – 24. Strumenti per la valorizzazione di produzioni sostenibili e di qualità nella politica agricola comune. – 25. Vocazione dell'agrarista e sistemazione della veterinaria.

1. Una necessaria premessa di riflessione e di messa a punto di strumenti metodici per puntualizzare le esigenze della *veterinaria* si deve ad uno scritto tra i meno noti di Antonio Carrozza¹, che risulta antesignano di un progetto di organizzazione culturale di materiali sparsi in indefiniti confini disciplinari e, via via, arricchiti da un ampio corredo di regole, sopra tutto, di fonte europea. L'*officina* adatta a tracciare le linee del programma e avviare la ricerca, è quella propria dell'agrarista, in grado di isolare, con maggiore consapevolezza, una partizione interna della materia riconducibile al *diritto zootecnico* e, poi, di impegnarsi a dare una forma sistematica più compiuta, lungo un «tunnel delle cose non ancora scoperte»², a quello che si potrebbe denominare, con necessario ampliamento dell'oggetto, *diritto veterinario*.

L'Autore, partendo dalla proposta di un tessuto specifico del suo discorso, insiste intorno alla fondazione di un *diritto* e non, invece, di una *legislazione veterinaria* – in base agli insegnamenti già incardinati nelle università – e, nel tentativo di spiegare un esito, che potrebbe apparire come una forzatura ideologica, avvia una riflessione al di fuori della necessità di

¹ Il rinvio è ad A. CARROZZA, *Dal diritto agrario al diritto zootecnico e da questo al diritto veterinario*, in *Riv. dir. agr.*, 1994, I, p. 46.

² Sono parole di A. CARROZZA, *Dal diritto agrario al diritto zootecnico e da questo al diritto veterinario*, cit., p. 46. Per una diversa sistemazione della materia, v. G. VIGNOLI, *Diritto agrario, diritto sanitario e veterinario, diritto alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 1984, I, p. 224.

compattare frammenti di regole intorno ad una evidente varietà e ricchezza di tematiche, per assegnare più largo spazio alle sollecitazioni sociali e culturali e fornire unità conoscitiva alla trattazione dei problemi derivanti dalle forme avanzate del dibattito scientifico³.

Al di là dei fraintendimenti, che possono intrecciare la contesa accademica intorno al perimetro dell'insegnamento, è pienamente da condividere, da parte del giurista, l'utilità di uno sguardo organico al diritto veterinario dettato non tanto in vista della sistemazione di regole derivanti dalla accennata singolarità tecnica dei materiali, quanto per fissare canoni metodici affidabili e conservare coerenza ad un assetto organizzativo, concreto e particolaristico, rispetto all'arricchimento delle linee del suo itinerario provocato dall'esperienza.

La rispondenza dell'insegnamento all'onere di formare e informare non si limita, infatti, all'elaborazione di strumenti didattici, ma coinvolge anche la sperimentazione di chiavi *accomunanti* l'analisi teorica. E il «punto di vista del diritto agrario»⁴ resta quello più capace di irrobustire la grezza trama dei dati attraverso un'attrezzatura che ne restituisca una oggettiva validità conoscitiva.

2. L'angolo di osservazione da cui partire, alla scoperta delle nuove dimensioni del suo oggetto, non può mancare, tuttavia, di recuperare l'aderenza del diritto veterinario all'impianto normativo che ne ha rivelato l'iniziale affermazione, tenuto conto del rapporto tra «le svariatissime condizioni dell'ambiente esterno e la vita delle persone», in quanto sono le condizioni di contesto a mostrare «il potente influsso sovra l'armonia della vita corporea»⁵. E tra queste incidono, appunto, nella trasformazione delle forme del vivere associato, delle preferenze dei consumi e degli stili di vita, l'insieme delle prescrizioni che attengono alla salute pubblica e, specialmente, alla vigilanza veterinaria.

³ Precisa, ancora, A. CARROZZA, *Dal diritto agrario al diritto zootecnico e da questo al diritto veterinario*, cit., p. 51, con uno sguardo alla didattica veterinaria: «la materia si trova dispersa in tanti e tali rivoli da rendere incerto l'esito di una ricompilazione scientificamente valida, capace di far affluire quei rivoli nel letto di un unico corso d'acqua. Ciò fa capire come possa risultare deludente, ancorché apparisse promettente, la metodologia di operare sui frantumi per risalire all'intero».

⁴ Il riferimento è a E. ROMAGNOLI, *L'insegnamento del diritto privato: il punto di vista del diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1984, I, p. 230.

⁵ Sono parole di F. CAMMEO, *Sanità pubblica. Principi generali, fonti ed organi dell'amministrazione sanitaria*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, vol. IV, p. II, F. Cammeo e C. Vitta, Milano, 1905, p. 213.

Con maggior grado di precisione, ai fini di un iniziale collocamento dei singoli materiali coinvolti, si precisa, così, che la «prevenzione delle malattie degli animali, comunemente chiamate epizootie in quanto abbiano carattere diffusivo, rientra pure tra i compiti della amministrazione sanitaria, perché la sanità degli animali ha alto interesse per ogni Paese, in special modo per una popolazione come la nostra in gran parte dedicata all'agricoltura, e perché molte di codeste malattie di cui sono affetti gli animali, si propagano con facilità agli uomini che con essi vengono a contatto»⁶.

Non sorprende, pertanto, che sia agevole inventariare un cospicuo e risalente apparato di misure destinate all'allestimento di appositi uffici amministrativi e alla articolazione di una varietà di regolamenti di prevenzione e di polizia riguardanti aspetti biologici e medici degli animali e dei prodotti alimentari di origine animale, facenti capo alla figura del veterinario.

Del resto, costituisce un'annotazione precedente, ma non svincolata dai più recenti approdi, in vista dell'estensione del campo di applicazione dei controlli, «che soprattutto la sanità degli animali interessa quella degli uomini per la facile comunicabilità agli uomini stessi di alcune malattie proprie degli animali, le quali si comunicano facilmente in chi si ciba delle relative carni, ed anche per altre maniere di contatti»⁷.

3. In sostanza, definito quale *medico degli animali*, il veterinario viene investito di un pubblico servizio ed abilitato ad operare in ogni circoscrizione amministrativa a livello provinciale e, ove l'attività zootecnica abbia una speciale rilevanza economica, comunale. Così da intendere che sia «la molla dell'interesse economico» a promuovere l'esercizio della funzione veterinaria e ad assecondare la successiva evoluzione, «da cosa da tenersi a vile», ad attività qualificata «nei riguardi dell'economia nazionale e della pubblica salute»⁸.

Sul piano delle conoscenze, il percorso formativo del veterinario, ai fini del conseguimento del diploma di *dottore in zootecnia*, abilitante la professione, prevede inizialmente un'articolazione di materie di studio finalizzate all'acquisizione non solo di saperi tecnici – inerenti, ad esempio, a zoologia, anatomia e fisiologia – quanto allo sviluppo di nozioni relative, tra

⁶ Così C. VITTA, *I singoli obietti della amministrazione sanitaria*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V. E. Orlando, C. Cammeo e C. Vitta, *Sanità pubblica*, p. II, *I singoli obietti della amministrazione sanitaria*, cit., p. 629.

⁷ Sono parole di G.B. CERESETO, voce *Sanità pubblica (interna, marittima, militare)*, in *Dig. it.*, vol. XXI, Torino, 1891, p. 382.

⁸ Si legga M. PAGANI, voce *Veterinario*, in *Dig. it.*, vol. XXIX, Torino, 1914-1921, p. 940.

le altre, a giurisprudenza veterinaria, polizia sanitaria ed ispezioni delle carni da macello, igiene e zootecnia⁹. La motivazione è, del resto, resa esplicita a commento di una branca di normazione che si presupponeva in continua evoluzione: «va crescendo ogni giorno più il bisogno di assicurare una buona cura agli animali, che pure costituiscono in alcuni Paesi buona e talvolta la miglior parte della ricchezza»¹⁰.

L'allestimento di uffici sistematicamente coordinati, a livello locale, da *professionisti* capaci di assicurare una continua ed efficace vigilanza sanitaria risultava preordinato, infatti, alla presenza di macelli per la elaborazione di carni di bovini, ovini, suini ed equini al fine di renderle idonee ai bisogni alimentari, motivando «per l'igiene pubblica un peculiare interesse»¹¹.

In base alla soglia più elevata di popolazione viene, dunque, prevista l'apertura, in regime di monopolio, di macelli pubblici sorvegliati dall'autorità municipale. Mentre, lasciata all'iniziativa privata, nei Comuni con un livello di popolazione inferiore, l'attività di macellazione resta sempre soggetta alle disposizioni del regolamento di igiene.

Speciali prescrizioni erano, quindi, disposte per disciplinare l'introduzione di carni macellate da un Comune all'altro per motivi di polizia igienica, tanto da richiedere l'apposizione di un apposito *timbro* – vale a dire il bollo sanitario che, tuttora, accompagna l'immissione in commercio delle carni – e il rilascio della certificazione, da parte dell'autorità sanitaria del Comune di macellazione, in ordine alla conformità dei requisiti di igiene.

L'indagine settoriale della risalente dottrina appare singolarmente precisa nel sottolineare le due fasi in cui si svolgeva la vigilanza igienica sulle carni. *Prima* della macellazione, «si procede alla visita dell'animale vivo per constatare con un'indagine preliminare, e come tale meno efficace di quella posteriore, la sua condizione sanitaria e la sua capacità a servire all'alimentazione umana»¹². *Dopo*, invece, gli animali devono essere sottoposti «ad una nuova visita, la quale comportando se del caso indagini microscopiche e chimiche, è una garanzia igienica di gran lunga superiore alla visita preventiva»¹³.

⁹ Cfr. S. LESSONA, *Trattato di diritto sanitario*, vol. I, *Parte generale. Concetti generali. Parte speciale. Le professioni sanitarie*, Milano-Torino-Roma, 1914, pp. 332-333.

¹⁰ G. B. CERESETO, voce *Sanità pubblica (interna, marittima, militare)*, cit., p. 383.

¹¹ Il rilievo si deve a F. CAMMEO, *Sanità pubblica. Principi generali, fonti ed organi dell'amministrazione sanitaria*, cit., p. 413.

¹² Così, F. CAMMEO, *Sanità pubblica. Principi generali, fonti ed organi dell'amministrazione sanitaria*, cit., p. 429.

¹³ Così, ancora, F. CAMMEO, *Sanità pubblica. Principi generali, fonti ed organi dell'amministrazione sanitaria*, cit., p. 431, che provvede ad elencare, in conseguenza dei vizi eventualmente

4. In una più ampia prospettiva disciplinare, va osservato, peraltro, che la mansione con cui il veterinario è stato chiamato a misurarsi, fin dalla fase iniziale-costitutiva, ha riguardato la *lotta* contro le malattie infettive e diffuse degli animali, tanto sul piano della repressione in vista della neutralizzazione dei focolai infetti quanto attraverso l'adozione di misure di prevenzione dirette a rimuovere possibili occasioni di contagio a livello di igiene pubblica¹⁴.

Quanto al modo di assolvere ai compiti assegnati, si afferma, sul piano amministrativo, all'insegna della continuità, una procedura che prende avvio con il deposito di denuncia della malattia, da parte del veterinario (o di altre persone) che vengano a contatto con gli animali o siano incaricate della custodia. All'autorità municipale, che ne sia investita in ragione della circoscrizione di competenza, spetta, quindi, l'adozione dei provvedimenti previsti per la gestione della situazione di crisi.

Nel caso di diffusione della malattia, in un disegno di necessario accentramento territoriale è, tuttavia, il prefetto ad esercitare le attribuzioni di natura settoriale richieste dalla dichiarazione dell'infezione, indicando i limiti della zona infetta e realizzando gli obiettivi necessari per limitarne ed eliminarne la diffusione. Mentre il più grave provvedimento, che potesse essere preso in ragione degli interessi curati, resta, certamente, l'abbattimento di animali infetti circoscritto con riguardo all'accertamento di talune malattie (peste bovina; pleuro-pneumonite contagiosa e morva), previo riconoscimento di una determinata indennità¹⁵.

5. Anche limitandosi a sommari cenni, non pare dubbia, pertanto, l'afferenza della disciplina alla salvaguardia di interessi generali, prima ancora che si imponesse il «legame che la catena alimentare genera tra sanità animale e salute umana»¹⁶, in base alla prevalente rilevanza dell'incremento e miglioramento produttivo del patrimonio zootecnico.

riscontrati in base all'esito delle visite, la diversa destinazione delle carni: *distruzione assoluta*, con riguardo ad animali affetti da malattie contagiose anche per l'uomo; *esclusione assoluta dall'uso alimentare o destinazione al solo uso industriale*, con riguardo ad animali morti, tra l'altro, durante il trasporto o affetti da altre malattie non contagiose per l'uomo; *destinazione ad uso alimentare previa bollitura e cottura*, con riguardo ad animali affetti da malattie localizzate in un organo, suscettibili di essere avviate al consumo previa distruzione dell'organo infetto.

¹⁴ In argomento, cfr. A. ADEMOLLO, voce *Polizia veterinaria*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. XIII, Torino, 1968, p. 239.

¹⁵ In argomento, cfr. C. VITTA, *I singoli obietti della amministrazione sanitaria*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V. E. Orlando, C. Cammeo e C. Vitta, *Sanità pubblica*, p. II, *I singoli obietti della amministrazione sanitaria*, cit., p. 636 ss.

¹⁶ Così M. CARRÀ, voce *Zootecnia*, in *Enc. dir.*, vol. XLVI, Milano, 1993, p. 1233.

Fino a quando la fonte esclusiva della legislazione veterinaria è rimasta assegnata al monopolio statale, il suo oggetto può identificarsi con lo svolgimento di poteri autoritativi di limitazione delle sfere private per finalità di sicurezza sociale. L'ambito entro il quale erano esercitate le competenze rappresenta un *modo di essere* della sanità pubblica¹⁷, con l'investitura di organi corrispondenti ai distinti livelli di governo (centrale, provinciale e comunale): ministero dell'interno; prefetto coadiuvato dal veterinario provinciale; sindaco coadiuvato dal veterinario comunale.

Una continuità riscontrabile con riguardo ai poteri e alle funzioni amministrative esercitate negli anni immediatamente successivi alla trasformazione dell'assetto politico-costituzionale, come mostra la disciplina sulle attività di fecondazione artificiale degli animali soggette ad una duplice vigilanza delle competenti amministrazioni centrali, a fini di miglioramento zootecnico e di difesa sanitaria. E, per la necessità di valersi di centri di fecondazione autorizzati, su base provinciale o aziendale (sottocentri), a seguito del coinvolgimento di un'apposita commissione composta anche dal veterinario provinciale non che dal prefetto¹⁸.

D'altra parte, «la soddisfazione degli interessi sociali collegati alla massima utilizzazione del bestiame stesso, in tutte le varie forme in cui essa si rende possibile, mirando a conciliare l'esigenza del più elevato rendimento con quella del minimo costo dei prodotti» conferma, nell'orientamento del giudice costituzionale¹⁹, il conseguimento delle finalità prospettate anche nel campo della fecondazione naturale, che richiede l'intervento della pubblica amministrazione in vista dell'accertamento sia dell'immunità dei riproduttori da malattie che del possesso di caratteri che ne assicurino una razionale selezione²⁰.

L'insistenza per la cura di esigenze di polizia veterinaria che si registra anche in successivi provvedimenti sulla fecondazione animale²¹ evidenzia,

¹⁷ Cfr. R. IANNOTTA, voce *Assistenza e vigilanza zoottrica*, in *Enc. giur.*, vol. III, 1988, p. 1.

¹⁸ Il rinvio è alla legge 25 luglio 1952, n. 1009 *Norme per la fecondazione artificiale degli animali* e al d.P.R. 28 gennaio 1958, n. 1256 *Norme di attuazione della legge 25 luglio 1952, n. 1009 sulla fecondazione artificiale degli animali*.

¹⁹ Cfr. Corte cost. (6 febbraio 1962) 14 febbraio 1962, n. 4, in *Giur. cost.*, 1962, I, p. 31 con nota di C. ESPOSITO, sulla dichiarazione di illegittimità dell'art. 4 della legge 29 giugno 1929, n. 1366 *Legge organica sulla produzione zootecnica*.

²⁰ v. G. VIGNOLI, *Disciplina della riproduzione animale e potere normativo delle Regioni*, in *Giur. agr. it.*, 1979, p. 522.

²¹ Il rinvio è alla legge 3 febbraio 1963, n. 126 *Disciplina della riproduzione bovina* e alla legge 3 febbraio 1963, n. 127 *Norme per l'esercizio delle stazioni di fecondazione equina*. In dottrina, v. G. VIGNOLI, *Osservazioni in merito alla legislazione sulla fecondazione naturale*, in *Riv. dir. agr.*, 1981, I, p. 148.

del resto, un ritardo nel collegamento dei temi della ricerca applicata alla produzione, con le forme opportune di controllo delle conseguenze che possono discenderne come risultato attraverso i progressi dell'ingegneria genetica o delle tecnologie cellulari²².

Quanto al consolidamento della disciplina relativa alle condizioni zootecniche e genealogiche applicabili alla riproduzione animale, in adesione agli obiettivi stabiliti dalla politica agricola comune²³, si può registrare, solo in via residuale, l'inclusione della biodiversità come elemento portante di sistemi sostenibili di allevamento. Solo nel periodo più recente, l'intervento tecnico sulla natura comincia a porre un problema di adeguamento della sfera pubblica alle aspettative che maturano nell'esperienza sociale – a cui corrispondono garanzie, divieti di qualsiasi lesione, obblighi di prestazione idonei a soddisfarle – con riguardo alla salute e al ruolo che occupano, nelle relazioni di mercato, le caratteristiche di consumo degli alimenti nei vari momenti della filiera e, prima ancora, alla differente visuale, che ne sottopone la responsabilità della produzione o del trattamento alla conoscenza e al rispetto delle forme di vita degli animali.

6. La legge 23 dicembre 1978, n. 833 *Istituzione del servizio sanitario nazionale* al fine di ordinare il complesso delle funzioni, delle strutture, dei servizi e delle attività destinate alla promozione, al mantenimento ed al recupero della salute degli individui e della collettività prevede, insieme al conseguimento di obiettivi di igiene di alimenti, bevande, prodotti e avanzi di origine animale, la prevenzione e la difesa sanitaria degli allevamenti animali ed il controllo della relativa alimentazione.

L'adeguamento degli assetti istituzionali ed organizzativi ai nuovi compiti dello Stato sembra, così, confermare, nel ritaglio della portata e della tipologia degli interventi, la proiezione, sul piano giuridico, di una duplice finalità destinata a spostare il *centro dell'attenzione* dagli animali all'uomo²⁴, con una *traiettoria di ritorno* in grado di ripercorrere l'itinerario che conduce alla teorizzazione dei doveri dell'uomo verso gli animali e non più solo per finalità riconducibili al razionale sfruttamento di quelli che abbiano una qualche utilità di impiego.

L'architettura della pubblica amministrazione veterinaria prevede, ini-

²² Sul punto, v. E. CAPIZZANO, voce *Agricoltura e zootecnia*, in *Enc. giur.*, vol. I, Roma, 1988, p. 4.

²³ Il rinvio è al d.lgs. 11 maggio 2018, n. 52 *Disciplina della riproduzione animale in attuazione dell'articolo 15 della legge 28 luglio 2016, n. 154*.

²⁴ Così M.M. PROCACCINI, voce *Veterinaria*, in *Enc. dir.*, vol. XLVI, Milano, 1993, p. 662.

zialmente, l'assegnazione al *centro* di plurime mansioni, che pretendono un impianto verticistico di esecuzione quanto alla:

a) individuazione delle malattie infettive e diffusive del bestiame per le quali sia disposto, su tutto il territorio nazionale, l'obbligo di abbattimento e l'eventuale distruzione degli animali infetti, sospetti di infezione o di contaminazione;

b) determinazione degli interventi obbligatori in materia di zooprofilassi;

c) elencazione delle prescrizioni inerenti all'impiego dei principi attivi, degli additivi e delle sostanze minerali e chimico-industriali nei prodotti destinati all'alimentazione zootecnica non che di quelle relative alla produzione e commercializzazione degli stessi prodotti.

Mentre, con il rafforzamento *in periferia* delle strutture amministrative locali, è prevista la devoluzione, in capo alle unità sanitarie locali delle competenze di: profilassi e polizia veterinaria; ispezione e vigilanza veterinaria oltre che su animali destinati all'alimentazione umana, su impianti di macellazione e di trasformazione; alimenti di origine animale; alimentazione zootecnica e malattie trasmissibili; riproduzione, allevamento e sanità animale e farmaci di uso veterinario.

7. È, però, con il ruolo crescente che investe l'evoluzione istituzionale e politica europea, che la veterinaria diventa oggetto di accese discussioni, tanto per la necessità di mantenere, a livello internazionale, standard distintivi più elevati a livello di sicurezza quanto per la responsabilità di adottare, sul fronte interno, un apparato di regole per il controllo delle libertà economiche, bilanciando eventuali rischi.

Il carattere dinamico e aperto del libero scambio imposto dalla globalizzazione ha messo, subito, in risalto la diversa e più consapevole attenzione che i trattati e la prassi europea riservano alla difesa della salute, con particolare riguardo alla catena di produzione alimentare e alle condizioni di qualità dell'ambiente, così da giustificare la previsione di limiti alla centralità del mercato ed alle regole del suo funzionamento. Sotto questo profilo, è facile convenire che «l'azione igienica si estende alle nuove minacce "globali" alla salute pubblica (c.d. "grandi flagelli"), tra cui rientrano anche i crescenti problemi della c.d. "sicurezza alimentare", ed alle nuove forme di inquinamento aventi riflessi sanitari»²⁵.

²⁵ Così F. FONDERICO, *L'igiene pubblica*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura

La vicenda *carne agli ormoni* è stata, in particolare, oggetto di un acceso scontro con Stati Uniti e Canada, in ragione del divieto di importazione di prodotti contenenti residui di sostanze ad effetto estrogeno, androgeno o gestageno, da assimilare ad una barriera tecnica quale misura sanitaria capace di determinare oggettive distorsioni negli scambi²⁶.

L'attenzione regolatoria, nei due ordinamenti²⁷, avverte, infatti, della rappresentazione di indirizzi diversi di fronte all'evoluzione tecnologica applicata agli alimenti ed alla stessa influenza esercitata dalla pubblica opinione sulle conseguenze per l'ambiente e la salute. E, com'è noto, alle pesanti ripercussioni commerciali, in conseguenza dell'applicazione di dazi di ritorsione su determinati prodotti europei legittimati dall'organo di risoluzione delle controversie istituito con il Trattato di Marrakech²⁸, in mancanza di prove di adeguata valutazione del rischio sanitario, si è posto termine con la conferma del divieto definitivo di alcune sostanze e l'aumento del contingente di importazione autorizzato di carni di alta qualità, confermando il diverso grado di attenzione riservato alla tutela della salute, che continua a riguardare anche altri ambiti di mercato a partire dall'immissione in commercio di mangimi geneticamente modificati.

8. Da uno *shock* destinato a mettere in dubbio la capacità delle istituzioni europee di gestire, con l'ausilio di informazioni scientifiche, l'intera catena alimentare, prende, invece, forma la rinnovazione teorica e sostanziale dell'intera materia con una diversità di approccio non casuale: «la sicurezza degli alimenti di origine animale inizia con la sicurezza dei mangimi»²⁹.

La deflagrazione della malattia così detta della *mucca pazza*, diffusasi rapidamente sull'intero territorio europeo, intralciando gli scambi e minando la fiducia dei consumatori convince, infatti, ad avviare un percorso di riforma, riconoscendo che «la *salute animale* sia anch'essa un fattore im-

di S. Cassese, *Diritto amministrativo speciale*, Tomo I, *Le funzioni di ordine. Le funzioni di benessere. Il lavoro e le professioni*, Milano, 2000, p. 713.

²⁶ Si vedano *amplius* A. GERMANÒ ed E. ROOK BASILE, *Il diritto dei mercati dei prodotti agricoli nell'ordinamento internazionale. Corso di lezioni*, Torino, 2010, p. 73 ss.

²⁷ Per una prospettiva di comparazione, cfr. F. BRUNO, *Il diritto alimentare nel contesto globale: USA e UE a confronto*, Milano, 2017.

²⁸ Si veda, *ex multis*, M. ALABRESE, *Gli accordi WTO: SPS e TRIPS*, 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. 71 ss.

²⁹ Si legga Commissione delle Comunità europee *Libro bianco sulla sicurezza alimentare*, Bruxelles, 12 gennaio 2000, COM (1999), 719 def., p. 25.

portante per la sicurezza alimentare», mentre le stesse «questioni del *benessere degli animali* devono essere maggiormente integrate nella politica alimentare»³⁰.

Sulla logica che anima l'assortimento di quel complesso di norme confluite nella *general food law* esiste, ormai, una vasta elaborazione scientifica e cospicui approfondimenti settoriali che mostrano che, se il fattore originario a cui bisogna risalire per legittimare l'appartenenza delle regole al sistema sia offerto dall'esperienza degli scambi, l'interesse che, finalmente, diventa oggetto di considerazione normativa e richiede l'adozione di strumenti preordinati alla sua attuazione, sia assorbito dal bisogno di sicurezza. Si mette a fuoco il principio che «il modo migliore per garantire la salute umana è quello di allevare e nutrire gli animali nel rispetto delle peculiarità di ogni specie»³¹, sì che in conseguenza della citata malattia, seguendo il regime di dieta e le condizioni di vita naturali dei ruminanti, possa essere disposto, in via precauzionale, il divieto di somministrazione di proteine animali e di altre sostanze, sia pure con l'introduzione di deroghe e soglie di tolleranza.

Della diversa sistematicità della regolazione, tralasciando il più impegnativo compito di passare in rassegna i vari materiali di interesse, ai fini della perimetrazione dell'oggetto di studio, si può utilmente procedere ad un sommario inquadramento, intrecciando alcune problematiche che ne mostrano significativi aspetti.

9. Di fronte alla crescente complessità della produzione e del commercio di alimenti, il rinvenimento di un assetto strutturato ed organizzato delle attività che si dispiegano nel passaggio delle fasi della filiera ha richiesto, in modo peculiare, l'introduzione di procedure di igiene, in grado di produrre quelle informazioni inerenti all'analisi dei rischi ed alla mappatura dei punti critici di controllo, assicurandone il costante e continuo aggiornamento e la verifica di regolarità ed efficienza. È il rischio sanitario che viene ad essere assunto, nella trasformazione del modello di intervento, in funzione anticipatrice del controllo e della gestione, finendo con il modificare tanto il ruolo di responsabilità dell'operatore alimentare quanto l'articolazione funzionale della pubblica Amministrazione.

³⁰ Così, ancora, Commissione delle Comunità europee *Libro bianco sulla sicurezza alimentare*, cit., p. 26.

³¹ Cfr. reg. (CE) n. 999/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 maggio 2001 *recante disposizioni per la prevenzione, il controllo e l'eradicazione di alcune encefalopatie spongiformi trasmissibili*, considerando 11 *bis*.

Le regole di igiene fuoriescono, così, dall'area meramente fattuale delle procedure interne suscettibili di rilevanza *ex post* sul piano dell'imputazione per colpa – e, cioè, in termini di valutazione negativa del quadro dei doveri di diligenza stabiliti – e si qualificano, piuttosto, quali prassi aziendali da avviare *ex ante*, ai fini di controllo preventivo, che rilevano ai fini dell'imputazione di una responsabilità (oggettiva) dell'impresa. Sopra tutto, con riguardo alle attività zootecniche che premiano scelte organizzative adeguate ad una più complessa interazione con la salute umana, i meccanismi selezionati non sono riducibili alla esclusiva messa a punto delle direttive di autocontrollo previste *ex lege*, prevedendo l'introduzione di molteplici e differenziati standards operativi in base alle circostanze concrete: dalle specie oggetto di allevamento rispetto alla trasmissibilità dell'agente causale, fino al collegamento con l'ambiente ai fini della valutazione evolutiva ed ecologica della sua virulenza.

Si spiega, così, che gli operatori del settore, diversamente dagli altri sui quali grava la semplice presentazione di una denuncia di inizio attività, siano tenuti ad adempiere ad un obbligo di *riconoscimento* che prevede, a carico della competente amministrazione sanitaria, il disbrigo di una visita preventiva presso lo stabilimento per decidere sulla domanda, dopo aver riscontrato l'osservanza dei requisiti igienico-strutturali dei locali e delle attrezzature³².

10. L'utilizzazione di mangimi *idonei* e di *buona qualità* viene riconosciuta, a partire dall'iniziale coinvolgimento del legislatore europeo, quale condizione essenziale per il raggiungimento di risultati soddisfacenti nella produzione zootecnica e, solo in seguito, si aggiunge il richiamo alla sicurezza attraverso un sostanziale incremento disciplinare, al fine di tutelare la salute (dell'uomo e) degli animali dal potenziale rischio di malattie. Ciò che consente di ritornare sulla definizione di mangime o *alimento per animale* come «qualsiasi sostanza o prodotto, compresi gli additivi, trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato alla nutrizione per via orale degli animali»³³, che, se pure centrata sulla ingestione di qualsiasi

³² Cfr. Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, provv. 9 febbraio 2006, *Accordo, ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 tra il Ministero della salute, le Regioni e le Province autonome relativo a «Linee guida applicative del regolamento n. 853/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'igiene dei prodotti di origine animale»*.

³³ Cfr. 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'Auto-*

nutrimento senza alcuna accezione di specie, trova applicazione soltanto ai «prodotti per gli animali destinati alla produzione alimentare o ad essi somministrati»³⁴.

In particolare, i mangimi, ai fini dell'immissione sul mercato, possono essere proposti nella forma di:

a) *materie prime per mangimi*: prodotti di origine vegetale o animale, in grado di soddisfare le esigenze nutrizionali degli animali allo stato naturale non che i derivati della trasformazione industriale;

b) *mangimi composti*: miscele di materie prime, contenenti o meno additivi, destinati all'alimentazione degli animali che, per la relativa composizione, sono sufficienti per una razione giornaliera (*mangimi completi*) ovvero che presentano un contenuto elevato di talune sostanze, ma sono insufficienti per una razione giornaliera (*mangimi complementari*).

Viene, comunque, previsto un elenco di materiali la cui circolazione o il cui impiego ai fini dell'alimentazione animale sono vietati o soggetti a restrizione (ad esempio: pelli trattate con sostanze concianti; rifiuti domestici; imballaggi provenienti dal confezionamento di prodotti agro-alimentari) fatte salve le tolleranze tecniche stabilite per talune impurità e altre determinanti chimiche.

Resta, peraltro, impossibile escludere del tutto la presenza di sostanze indesiderabili, mentre si giustifica l'obiettivo di ridurre la contaminazione nei mangimi in ragione delle caratteristiche di tossicità acuta, bioaccumulabilità e degradabilità. Una lista delle sostanze indesiderabili e delle relative tolleranze entro un livello massimo viene, quindi, definita e aggiornata in base alla evoluzione delle conoscenze scientifiche³⁵.

Quanto agli additivi, si ricorre ad una procedura unionale per autorizzarne l'immissione in commercio e l'utilizzazione quali sostanze, microrganismi o preparati, diversi da mangimi o premiscele, che sono intenzionalmente aggiunti agli alimenti per animali o all'acqua per svolgere alcune funzioni, preordinando la relativa classificazione come: *tecnologici* (sostanze aggiunte ai mangimi per scopi tecnologici); *organolettici* (sostanze la cui

rità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, art. 3, n. 4. In dottrina, v. A. GERMANÒ ed E. ROOK BASILE, *sub* art. 3, in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea. Commentario* a cura dell'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato (IDAIC), in *Le Nuove leggi civ. comm.*, 2003, n. 1 e 2, spec. pp. 165-167.

³⁴ Cfr. reg. (CE) n. 178/2002, art. 4, par. 1 e il commento di G. SGARBANTI, in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea. Commentario*, cit., p. 188.

³⁵ Il rinvio è alla direttiva 2002/32/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 maggio 2002 *relativa alle sostanze indesiderabili nell'alimentazione degli animali*.

aggiunta migliora o modifica le proprietà organolettiche dei mangimi o le caratteristiche visive degli alimenti derivati da animali); *nutrizionali*; *zootecnici* (sostanze utilizzate per influire positivamente sui parametri produttivi degli animali in buona salute o per influire positivamente sull'ambiente); *coccidiostatici* o *istomonostatici*.

Diversi sia dai mangimi correntemente commercializzati che da quelli medicati sono, ancora, i mangimi *destinati a particolari fini nutrizionali*, la cui composizione e lavorazione devono essere appositamente studiate per soddisfare specifiche esigenze di animali da reddito o da compagnia, il cui processo digestivo, di assorbimento o il cui metabolismo rischiano di essere alterati temporaneamente o in forma irreversibile e che, di conseguenza, possono trarre utilità dall'assunzione di mangimi adattati al loro stato.

Anello di congiunzione tra l'alimentazione ed il trattamento veterinario degli animali è, invece, la disciplina inerente ai *mangimi medicati* e prodotti intermedi e, cioè, miscele di medicinali e materie prime per mangimi non ancora suscettibili di essere somministrati senza trasformazione³⁶. Tutti i requisiti previsti per gli operatori del settore trovano applicazione, ma occorre anche verificare le caratteristiche degli impianti di produzione, con riguardo alla contaminazione crociata e all'omogeneità in attuazione del piano di controllo di qualità. All'allevatore è consentito, quindi, procedere al ritiro frazionato degli stessi prodotti, per un tempo non superiore alla durata del trattamento indicata dal veterinario tenuto al rilascio dell'apposita prescrizione, che conserva una diversa validità nel caso in cui gli animali siano destinati alla produzione di alimenti.

11. Nella strategia europea dai campi alla tavola, l'alimentazione degli animali costituisce – per quanto si è premesso – una fase delicata all'*inizio della filiera agro-alimentare*³⁷.

La preoccupazione che si avverte è di evitare il ripetersi di incidenti come quelli verificatisi in precedenza, con gravi conseguenze economi-

³⁶ Il rinvio è al d.lgs. 23 novembre 2023, n. 194 *Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2019/4, relativo alla fabbricazione, all'immissione sul mercato e all'utilizzo di mangimi medicati, che modifica il regolamento (CE) n. 183/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 90/167/CEE del Consiglio, ai sensi dell'articolo 16 della legge 4 agosto 2022, n. 127.*

³⁷ Il rinvio è al reg. (CE) n. 767/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 *sull'immissione sul mercato e sull'uso dei mangimi che modifica il regolamento (CE) n. 1831/2003 e che abroga le direttive 79/373/CEE del Consiglio, 80/511/CEE della Commissione, 82/471/CEE del Consiglio, 83/228/CEE del Consiglio, 93/74/CEE del Consiglio, 93/113/CEE del Consiglio e 96/25/CE del Consiglio e la decisione 2004/217/CE della Commissione.*

che, spostando l'attenzione verso profili di sicurezza della salute e della vita umana e degli animali.

Si ripropone, pertanto, la stessa limitazione all'ambito di applicazione della disciplina allorché si procede a valutarne le possibili interferenze sul piano della circolazione, con esplicita esclusione dei mangimi destinati ad «animali non allevati per la produzione di alimenti»³⁸.

Misure e condizioni di igiene sono previste per controllare i pericoli e assicurare l'idoneità al consumo animale, tenuto conto dell'impiego previsto per i mangimi, impegnando l'operatore a realizzare ed aggiornare procedure basate su analisi del rischio e punti critici di controllo anche avvalendosi di manuali di corretta prassi operativa redatti in base all'esperienza maturata nel settore.

Gli obblighi (generali e specifici) a cui resta sottoposto, sono individuati tenendo conto della diversità delle operazioni a livello della produzione primaria dei mangimi – che riguarda prodotti che subiscono soltanto un trattamento fisico semplice, quale: pulitura, imballaggio, stoccaggio, essiccamento naturale o insilamento – e, rispettivamente, delle altre operazioni, compresa la miscelazione, per il fabbisogno esclusivo dell'azienda, con medicinali veterinari, prodotti intermedi o additivi, ad esclusione di quelli per gli insilati.

L'operatore responsabile della produzione primaria di mangimi è tenuto, quindi, ad assicurare che le operazioni siano gestite in modo da prevenire, eliminare o ridurre al minimo i pericoli in grado di comprometterne la sicurezza e provocare eventuali contaminazioni degli alimenti di origine animale e devono, altresì, conformarsi ad appropriate misure adattate alla propria realtà aziendale. Mentre all'operatore che effettui operazioni diverse è richiesta l'osservanza di più rigorosi requisiti di igiene inerenti a: impianti e attrezzature; personale; produzione; controllo di qualità; monitoraggio della diossina per oli; grassi e prodotti derivati; stoccaggio e trasporto; tenuta dei registri; reclami e ritiro dei prodotti.

Quanto all'allevatore, tenuto conto della diversa complessità dell'organizzazione economica, si stabilisce che il controllo dei rischi, nella produzione dei mangimi, sia esteso alla *buona pratica di alimentazione degli animali*, a partire dal sistema di pascolo e dalle prescrizioni relative alle

³⁸ Cfr. reg. (CE) n. 183/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 gennaio 2005, *che stabilisce requisiti per l'igiene dei mangimi*. In dottrina, v. P. BORGHI, *La definizione di alimento e di mangime*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, cit., pp. 52-53.

attrezzature di stalla, fino alle modalità di somministrazione (stoccaggio e distribuzione), agli standard qualitativi non che all'abilità, conoscenza e competenza del personale.

12. D'altra parte, alla salute e al benessere degli animali, non solo nei sistemi di allevamento, risponde specialmente la disciplina dei medicinali veterinari alla cui somministrazione provvede, di norma, il veterinario attraverso il rilascio di apposita prescrizione³⁹.

Gli animali possono soffrire numerose e varie malattie che, ai fini della prevenzione e del trattamento richiedono l'impiego di medicinali preparati industrialmente e oggetto di una procedura di autorizzazione a livello centralizzato in capo alla Commissione europea o nazionale in capo allo Stato, tenuto conto delle diverse esigenze di mercato e facendo salva l'applicazione del mutuo riconoscimento. Per l'immissione in commercio di medicinali omeopatici si giustifica, diversamente, la semplice registrazione presentata al Ministero della salute.

In presenza di malattie che non prevedono la possibilità di far ricorso ad alcun medicinale già autorizzato, resta, comunque, consentito, al veterinario, in quanto ne assuma piena responsabilità, prescrivere altri medicinali secondo condizioni differenziate in base alla destinazione alimentare e alla specie (terrestre o acquatica) di animale, con la fissazione di un tempo di attesa in vista di evitare la contaminazione da residui nei prodotti che siano immessi in commercio.

La validità della prescrizione veterinaria, che decorre dalla data di rilascio della stessa, viene stabilita in sei mesi, se ripetibile, prevedendone la possibilità di riutilizzo per un massimo di dieci volte nello stesso periodo e, invece, se non ripetibile, in trenta giorni.

La preoccupazione sanitaria più rilevante resta, invero, quella legata alla comparsa ed alla diffusione di microrganismi resistenti agli antimicrobici, così che l'autorizzazione di un medicinale sia subordinata ad un'attenta valutazione scientifica del rapporto beneficio-rischio, in coerenza con l'approccio *one health*, che tenga conto – come si avrà cura di precisare – della salute umana e animale e, in ugual misura, dell'impatto sull'ambiente⁴⁰.

³⁹ Il rinvio è al d.lgs. 7 dicembre 2023, n. 218 *Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2019/6 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 relativo ai medicinali veterinari e che abroga la direttiva 2001/82/CE, ai sensi dell'articolo 17 della legge 4 agosto 2022, n. 127* che procede alla classificazione dei medicinali soggetti o meno alla prescritta prescrizione veterinaria.

⁴⁰ In argomento, v. L. LEONE e G. TORRE, *Sull'uso dei medicinali veterinari in alleva-*

Ricade, in ogni caso, sul veterinario una responsabilità *rafforzata* con riguardo alla prescrizione di medicinali antimicrobici, in base alle conoscenze acquisite in materia ed alla comprensione di fattori di rischio, evitandone l'impiego nomofilattico e profilattico di *routine* e, cioè, in modo sistematico o per compensare un'igiene carente, pratiche zootecniche inadeguate e la mancanza di cura nella conduzione dell'allevamento. Mentre un divieto di somministrazione è imposto al fine di promuovere la crescita o di aumentare la produttività degli animali, presupponendo, piuttosto, che l'introduzione di misure di benessere contribuiscano alla riduzione della presenza di batteri resistenti e, quindi, alla suscettibilità di infezioni.

Inoltre, una prescrizione veterinaria può essere rilasciata solo in seguito ad una diagnosi della malattia infettiva da giustificarsi secondo risultanze cliniche o una adeguata valutazione dello stato di salute dell'animale o del gruppo di animali. Nelle circostanze date, il professionista è chiamato a rispettare il codice deontologico, a prescrivere i medicinali nella quantità necessaria e senza trovarsi in conflitto di interessi. Resta da precisare che la prescrizione sia redatta in formato elettronico tramite il sistema informativo specifico di tracciabilità⁴¹ composto dal *Sistema della banca dati centrale della tracciabilità del farmaco (BDC)* e dal *Sistema informativo nazionale per la farmaco-vigilanza*. La validità della prescrizione veterinaria decorre, quindi, dalla data del rilascio ed è stabilita in sei mesi se ripetibile ovvero in trenta giorni se non ripetibile.

Agli operatori degli stabilimenti dove si allevano gli animali può essere consentita la detenzione di adeguate scorte ma è, sopra tutto, il medico veterinario a farsi carico della consegna di taluni medicinali anche da confezioni multiple distribuibili singolarmente, così da avviare con immediatezza la terapia a beneficio della salute e del benessere animale.

Si esplicita, ancora, il divieto di pubblicizzare medicinali per i quali sia previsto il rilascio di prescrizioni nei confronti di soggetti diversi dal veterinario, in modo da non indurre un uso scorretto o un consumo eccessivo

mento tra benessere animale e resistenza antimicrobica, in *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione, ambiente*. Atti del Convegno (Firenze del 21 e 22 novembre 2019), a cura di S. Carmignani e N. Lucifero, Napoli, 2020, p. 1143.

⁴¹ Il sistema sviluppa il processo di informatizzazione dei medicinali veterinari che ha origine nella disciplina introdotta con l'articolo 3 della l. 20 novembre 2017, n. 167 *Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2017*.

ma, nel caso di antimicrobici, non possono essere distribuiti a fini promozionali né sotto forma di campioni o in qualsiasi altra forma.

Al fine di ridurre al minimo lo sviluppo dell'antimicrobico-resistenza, sono preordinate anche ulteriori misure inerenti ai mangimi medicati da considerare quale modalità di somministrazione orale di medicinali veterinari⁴². Commercializzati in confezioni e recipienti sigillati, per un utilizzo che possa riconoscersi *prudente*, è previsto il rilascio di un'apposita prescrizione, da parte del veterinario, a seguito di valutazione dello stato di salute degli animali da trattare e con riguardo alla diagnosi di una malattia.

13. Si comprende, a questo punto, come l'efficienza del sistema, dipendente dalla dotazione tecnologica e dalla informatizzazione della struttura di rete, possa essere assicurata proprio dall'investitura del veterinario aziendale responsabile della gestione di un flusso molteplici e costante di dati, sopra tutto, inerenti alla prescrizione della ricetta elettronica.

Ai fini dell'esercizio dell'attività libero-professionale, su richiesta dell'operatore o in adempimento di un rapporto di lavoro, il veterinario aziendale è tenuto al possesso di taluni requisiti oltre all'iscrizione all'Ordine dei medici veterinari subordinata alla verifica di alcune condizioni: la partecipazione ad un apposito corso di formazione; l'insussistenza di situazioni di conflitto di interessi e, in particolare, l'esclusione di forme di collaborazione con imprese fornitrici di beni e servizi all'azienda zootecnica.

Il conferimento dell'incarico (e la sua cessazione) è comunicato, a cura del professionista, al Servizio veterinario ufficiale competente per territorio e, in relazione alla posizione ricoperta, abilita a: *a*) fornire all'operatore informazioni e assistenza ai fini dell'adozione di misure e iniziative dirette ad assicurare la qualifica sanitaria dell'azienda, le buone condizioni igieniche e di biosicurezza, il benessere animale e la salubrità dei mangimi; *b*) garantire l'osservanza delle disposizioni riguardanti la notifica obbligatoria delle malattie infettive degli animali e la comunicazione di eventuali fattori di rischio per la sanità e il benessere animale e la salute umana; *c*) prestare assistenza nella tenuta delle registrazioni e nei rapporti con il Servizio veterinario ufficiale; *d*) offrire assistenza e supporto per la redazione di piani aziendali volontari per il controllo delle malattie; *e*) offrire assistenza e

⁴² Il rinvio è al reg. (UE) 2019/4 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 *relativo alla fabbricazione, all'immissione sul mercato e all'utilizzo di mangimi medicati, che modifica il regolamento (CE) n. 1831/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 90/167/CEE del Consiglio*.

supporto nelle operazioni di identificazione e registrazione degli animali; f) procedere all'accertamento della causa di morte o disporre il corretto smaltimento delle spoglie animali; g) monitorare il rispetto di disposizioni in materia di impiego dei medicinali veterinari, specialmente con riguardo all'impatto dell'antimicrobico-resistenza.

Profili che confermano l'«esistenza di sempre maggiori peculiarità dell'*impresa zootecnica* rispetto alle altre imprese agricole primarie»⁴³ e la necessità di coordinare una sua complessa organizzazione.

Dall'insieme delle condizioni dell'azienda e tenuto conto delle caratteristiche epidemiologiche della malattia dipende, ad esempio, l'efficacia della prevenzione dei fattori di rischio e la gestione di buone pratiche igieniche attraverso un piano di biosicurezza. È sempre il veterinario aziendale a prestare, infatti, la propria collaborazione al fine di integrare le informazioni in possesso nel *Sistema informativo per il funzionamento delle reti di epidemio-sorveglianza* con riguardo a: natura e origine degli alimenti somministrati agli animali; medicinali veterinari; patologie infettive; manuali di corretta prassi igienica.

14. Va, quindi, osservato che anche gli alimenti di origine animale richiedono l'applicazione di specifiche norme in materia di igiene⁴⁴, non solo rivolte ad integrare le conoscenze e le competenze dell'operatore alimentare nell'applicazione del sistema di autocontrollo, quanto ad estendere il supporto alla gestione di eventuali rischi attraverso la complementare erogazione di servizi veterinari di prevenzione.

Sotto questo profilo, si può cogliere, cioè, un'originale confluenza dell'iniziativa dell'operatore, residuale e servente all'utilità privata, con la dimensione organizzativa dei compiti che ricadono sul pubblico, all'insegna di una rinnovata collaborazione.

Nella fase della macellazione – che viene allestita in stabilimenti soggetti a registrazione o riconoscimento in base alle pertinenti norme amministrative regionali o provinciali – il veterinario ufficiale è il destinatario di qualsiasi informazione di ordine sanitario che riguardi l'azienda di provenienza dei prodotti; le condizioni di salute degli animali; i medicinali somministrati e i tempi di sospensione dei trattamenti; la presenza di malattie; i

⁴³ Con anticipata prospettiva di indagine, si legga A. MASSART, voce *Impresa zootecnica (profili introduttivi)*, in *Dig. Disc. Priv., Sez. Civ.*, vol. IX, Torino, 1993, p. 333.

⁴⁴ Cfr. *ex multis*, V. RUBINO, *L'igiene delle produzioni agroalimentari*, 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. 271.

risultati di analisi effettuate su campioni e altri dati relativi alla produzione, oltre al dato identificativo del veterinario privato.

In ogni caso, i prodotti di origine animale sono immessi sul mercato previa apposizione di bollo sanitario o di marchio di identificazione.

Al veterinario ufficiale competente ad effettuare regolarmente i controlli sugli operatori in base al rischio e con frequenza adeguata – per quanto interessa sottolineare – spetta anche la verifica dell'uso di sostanze farmacologicamente attive autorizzate come medicinali o come additivi per mangimi e della presenza di sostanze farmacologicamente vietate o non autorizzate e dei loro residui⁴⁵. Tra queste ultime, a causa dei residui che permangono nei prodotti di origine animale, provocando il rischio di tumori, si ricordano le sostanze ad azione ormonica o tireostatica e le sostanze β -agoniste oggetto del lungo contenzioso – a cui in precedenza si è fatto richiamo – tra Unione europea e Stati Uniti e Canada per il fatto della imposizione di una misura sanitaria capace di determinare una distorsione degli scambi.

Altre sostanze farmacologicamente attive, in base alle valutazioni scientifiche della loro sicurezza sono, ancora, comprese nel divieto di somministrazione ad animali da reddito (cloramfenicolo; nitrofurani; dimetridazolo; ecc.) ovvero autorizzate (sostanze antimicrobiche; agenti antiparassitari; antinfiammatori non steroidei, ecc.) sulla base della elencazione in distinte tabelle⁴⁶.

15. Una semplice ricognizione delle fonti che disciplinano la materia ci consente, in ogni caso, di rilevare una prevalenza quantitativa di disposizioni concernenti la polizia veterinaria, per lungo tempo rimasta prerogativa dell'intervento statale che, dipendente dal Ministero dell'interno, si è affrancata dall'indirizzo di tipo repressivo, per rispondere ai nostri giorni, con approccio sistemico e multidisciplinare, a problemi comuni della materia sanitaria, attraverso l'istituzione di un livello centrale di amministrazione (della salute) chiamato a vigilare sulla esecuzione di provvedimenti di competenza delle autorità locali⁴⁷.

⁴⁵ Il rinvio è al reg. (UE) 2022/1644 della Commissione del 7 luglio 2022 *che integra il regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio con prescrizioni specifiche per l'esecuzione dei controlli ufficiali sull'uso di sostanze farmacologicamente attive autorizzate come medicinali veterinari o come additivi per mangimi, e dei loro residui, e sull'uso di sostanze farmacologicamente vietate o non autorizzate e dei loro residui*.

⁴⁶ Il rinvio è al reg. (UE) n. 37/2010 della Commissione del 22 dicembre 2009 *concernente le sostanze farmacologicamente attive e la loro classificazione per quanto riguarda i limiti massimi di residui negli alimenti di origine animale*.

⁴⁷ Il rinvio è al d.P.R. 8 febbraio 1954, n. 320 *Regolamento di polizia veterinaria* abro-

Residua, infatti, nella trasformazione dell'assetto istituzionale ed organizzativo dei servizi veterinari la dimensione territoriale degli interessi che abilita all'esercizio decentrato delle competenze, fatta salva la riproposizione di misure provvedimentali accentrate quando sia l'amministrazione statale più adatta ad intervenire in modo adeguato ai risultati da perseguire.

Al di là degli esiti maturati nel riparto delle competenze, che ha opposto al centralismo statale il processo di regionalizzazione non sfugge, tuttavia, il peso che hanno assunto, rispetto all'adattamento dell'organizzazione veterinaria, le scelte politiche e le decisioni europee destinate a proporre rifacimenti di strutture e revisioni di procedimenti per colmare il vuoto amministrativo lasciato dalla perdita di potere dello Stato.

Norme di sanità animale sono, dunque, adottate a livello unionale, considerando l'impatto economico e sociale e le stesse interferenze che i cambiamenti climatici possono provocare rispetto alla distribuzione geografica degli agenti patogeni conosciuti o alla comparsa di nuovi. E il quadro giuridico che, da ultimo, è venuto a consolidarsi assume una notevole complessità, tanto che risulta non poco compromesso il tentativo di descriverne i tratti salienti, dovendosi tener conto «del legame tra sanità animale e sanità pubblica, ambiente, benessere degli animali, sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, aspetti economici, sociali e culturali»⁴⁸. L'apertura dei mercati e l'intensificazione degli scambi, l'introduzione di tecnologie e l'adozione di differenti pratiche di allevamento, perturbazioni ambientali e perdita della biodiversità accentuano, del resto, la diffusione delle malattie trasmissibili, richiedendo azioni di sorveglianza: dalla semplice notifica e comunicazione dell'insorgenza, al completamento di programmi mirati di intervento.

A questo fine, rileva l'indicazione di una lista di malattie che suscitano maggiore preoccupazione (afta epizootica; peste suina classica; peste suina africana; influenza aviaria ad alta patogenicità; peste equina) integrata da un elenco positivo di altre malattie suscettibili di ulteriori inserimenti in base alla valutazione di parametri relativi al profilo della malattia ed alle ri-

gato dall'art. 32, comma 1°, lett. u) del d.lgs. 5 agosto 2022, n. 136 *Attuazione dell'articolo 14, comma 2, lettere a), b), e), f), h), i), l), n), o) e p), della legge 22 aprile 2021, n. 53 per adeguare e raccordare la normativa nazionale in materia di prevenzione e controllo delle malattie animali che sono trasmissibili agli animali o all'uomo, alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/429 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016.*

⁴⁸ Cfr. il reg. (UE) 2016/429 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016 *relativo alle malattie animali trasmissibili e che modifica e abroga taluni atti in materia di sanità animale («normativa in materia di sanità animale»)*, considerando n. 11.

percussioni sulla salute umana; al benessere degli animali; alla biodiversità e all'ambiente; alla disponibilità e all'efficacia di misure di prevenzione e di controllo e alla relativa incidenza.

Invero, secondo un approccio già sperimentato nel riassetto delle norme in materia alimentare, sono gli operatori che si trovano, con precise responsabilità, *a contatto* con gli animali a doversi far carico della verifica dello stato sanitario e del controllo di eventuali sintomi di malattie, così da allestire le necessarie misure di *biosicurezza* in base a specifiche circostanze e adattamenti aziendali previsti da buone prassi e linee guida. Se bene occorra, comunque, garantire una gestione della sanità animale sulla base di conoscenze e abilità specialistiche acquisite dal veterinario aziendale chiamato a svolgere una funzione centrale nello studio e nella diagnosi delle malattie, rappresentando l'anello di congiunzione con le autorità amministrative a seguito della raccolta di dati e informazioni e della effettuazione di visite e ispezioni.

Una volta accertato il focolaio di una malattia che possa costituire un alto rischio per la sanità animale spetta, infatti, all'autorità, di volta in volta competente, mettere a punto misure di controllo anche attraverso l'istituzione di zone soggette a restrizioni.

Al fine di rendere più efficiente l'azione amministrativa viene, pertanto, prevista l'attivazione di un sistema di registrazione e riconoscimento e l'introduzione di ulteriori misure relative ai movimenti di animali, che prevedono il rilascio di un certificato sanitario complementare all'adempimento di obblighi di tracciabilità.

In particolare, il sistema di identificazione e di registrazione degli operatori e dei trasportatori, delle attività, degli stabilimenti, del materiale germinale, degli animali (*sistema I&R*) risulta oggetto di un intervento di riorganizzazione anche al fine di consentire l'afflusso dei dati nella *Base dati informatizzata nazionale* (BDN), accessibile tramite il portale internet degli apparati informativi veterinari e gestita dal *Centro servizi nazionale* (CSN)⁴⁹.

La registrazione, necessaria per consentire una sorveglianza adeguata e la prevenzione, il contrasto e la eradicazione delle malattie, prevede la esclusione di taluni stabilimenti ed operatori che presentano un rischio ridotto anche in base alle caratteristiche locali dei modelli di produzione.

⁴⁹ Il rinvio è al d.lgs. 5 agosto 2022, n. 134 *Disposizioni in materia di sistema di identificazione e registrazione degli operatori, degli stabilimenti e degli animali per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/429, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, lettere a), b), g), h), i) e p), della legge 22 aprile 2021, n. 53.*

L'unità sanitaria locale, a cui compete la decisione in ordine alla richiesta presentata dall'operatore, verifica la documentazione acquisita senza procedere a sopralluoghi per la verifica dei requisiti dello stabilimento.

Quanto all'operatore dello stabilimento su cui grava l'obbligo di riconoscimento, prima di iniziare la propria attività, è tenuto a presentare l'istanza alla unità sanitaria territorialmente competente, che procede ad una visita al fine di verificare l'osservanza dei requisiti.

Ogni stabilimento registrato è identificato dal codice aziendale, così come, a conclusione del procedimento amministrativo, l'operatore riconosciuto è identificato da un codice specifico di attività.

L'allestimento del sistema dei dati inerenti alla registrazione o al riconoscimento di stabilimenti, attività e operatori secondo le modalità stabilite nel *manual operativo*⁵⁰, integrato dalla identificazione e registrazione degli animali o degli eventi in base alle specie di appartenenza non che dalla tracciabilità di animali oggetto di scambi ed importazioni, mette in condizione le unità sanitarie territorialmente competenti di effettuare controlli preventivi e successivi e di intraprendere ogni apposita azione al fine di determinare l'origine della non conformità e verificare che l'operatore ponga rimedio e, altresì, di impedire il ripetersi della situazione irregolare, salvo accertare la responsabilità, determinando la natura e la misura della sanzione.

16. L'architettura amministrativa, che discende dalle scelte di attribuzione delle competenze previste nel quadro della prevenzione e del controllo delle malattie, in base allo schema delineato a livello europeo, designa il Ministero della salute quale autorità veterinaria centrale in vista della organizzazione e del coordinamento dei controlli ufficiali e delle altre attività ufficiali in materia di sanità e benessere animale non che dell'indirizzo delle autorità, a diverso titolo, investite della programmazione ed esecuzione degli stessi controlli ed attività⁵¹.

Per il perseguimento dei suoi fini concreti, l'amministrazione sanitaria, centrale o periferica, si avvale della collaborazione del *Centro nazionale*

⁵⁰ Il rinvio è al d.m. 7 marzo 2023 *Manuale operativo inerente alla gestione al funzionamento del sistema di identificazione e registrazione degli operatori, degli stabilimenti e delle animali (sistema I&R)*.

⁵¹ Il rinvio è al citato d.lgs. 5 agosto 2022, n. 136 *Attuazione dell'articolo 14, comma 2, lettere a), b), e), f), h), i), l), n), o) e p), della legge 22 aprile 2021, n. 53 per adeguare e raccordare la normativa nazionale in materia di prevenzione e controllo delle malattie animali che sono trasmissibili agli animali o all'uomo, alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/429 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016*.

di lotta ed emergenza contro le malattie animali, quale organo collegiale di supporto per la definizione delle strategie ed il coordinamento di compiti riconducibili ad una Direzione strategica permanente. A fianco, è operativa una *rete veterinaria nazionale*, composta dai servizi territoriali responsabili, in caso di rischio per la salute pubblica, del procedimento di attivazione della unità di crisi al corrispondente livello centrale, regionale o provinciale.

Responsabile della rete è il Capo dei servizi veterinari, delegato italiano all'Organizzazione mondiale per la sanità animale (OIE) chiamato a presiedere anche il Centro nazionale, la cui struttura prevede: la già citata *Direzione strategica permanente*, che definisce obiettivi e strategie di prevenzione, controllo ed eradicazione delle malattie non che piani di emergenza e manuali operativi; una *Unità centrale di crisi*, investita della funzione di coordinamento della gestione degli interventi e delle misure sanitarie sul territorio nazionale. E, a completare l'articolazione, *Gruppi operativi di esperti*, con compiti di consulenza tecnico-scientifica.

È, però, dal *basso* che l'impianto dell'organizzazione sanitaria prende corpo, a partire dal sospetto della presenza di una malattia, che sia rilevato da un operatore e portato a conoscenza alla unità sanitaria locale attraverso una notifica contenente le prime ed essenziali informazioni. La verifica della fondatezza della segnalazione non può, infatti, elidere una sommaria valutazione tecnica, assegnando al veterinario del servizio pubblico l'onere di decidere o meno la conferma del sospetto, con inserimento delle informazioni richieste nel *Sistema informativo malattie animali nazionale* (SIMAN) in un termine immediato o, comunque, tempestivo di chiusura del procedimento, che tenga conto della classificazione della malattia.

Accanto al veterinario che sia impiegato nell'ambito dell'unità sanitaria locale occorre, altresì, considerare che l'esercizio di alcune mansioni ausiliarie possa essere conferito in base a specifica delega. L'amministrazione sanitaria, al fine di evitare la diffusione di malattie, trova convenienza nell'esplicazione, da parte di *veterinari non ufficiali*, tra l'altro, di misure previste nei programmi di eradicazione, di esecuzione di vaccinazioni di emergenza o anche di attività di campionamento ed esecuzione di indagini e di inchieste epidemiologiche e di misure di controllo delle malattie.

I processi decisionali che coinvolgono la pubblica Amministrazione non escludono né pure la partecipazione degli operatori per costruire un'interfaccia digitale, che consenta la gestione immediata delle informazioni, sfruttando il potenziale delle tecnologie. È il modello informatico *Classyfarm.it* a venire in considerazione tramite la raccolta e l'aggiornamento dei dati disponibili in esito alla sorveglianza e alle visite negli stabili-

menti, coinvolgendo, ancora una volta, il veterinario aziendale, che eroghi l'attività di assistenza zoiatrica in adempimento di un rapporto privato di impiego, nell'esercizio di compiti di interesse collettivo.

Tramite la raccolta di informazioni inerenti alla registrazione e al riconoscimento degli stabilimenti; ai movimenti e alla tracciabilità degli animali; agli esiti dei controlli e delle altre attività ufficiali e, specialmente, alla somministrazione di medicinali veterinari sono, quindi, rese operative le più opportune modalità per la *classificazione* degli allevamenti che fa da supporto anche per la concessione dei benefici previsti dall'applicazione della politica agricola comune.

17. Un complesso di norme, quello che coinvolge la professione del veterinario, appena lambito dal tentativo – sicuramente non riuscito in queste pagine – di riassumere il campo di applicazione di mansioni, composite e trasversali, trovando l'innegabile punto di raccordo nella sanità degli animali.

È, anzi, a fronte della consapevolezza sociale di dover fare riferimento ad un approccio responsabile al *non umano*, nello svolgimento delle prestazioni, che si interpella la sua vocazione a «favorire una civile (e sicura) convivenza, nel rispetto di tutti i viventi che, a vario titolo, e in varia forma, conferiscono sostanza al moderno tessuto sociale»⁵². Un riconoscimento non soltanto *funzionale* per un'attività che si propone di garantire un elevato livello di salute pubblica, in quanto preme la considerazione della rilevanza giuridica degli animali in vista del soddisfacimento di bisogni, che vanno oltre il sostegno vitale attraverso la diagnosi e il trattamento di malattie.

L'approdo delle varie competenze, messe in campo per rispondere alle esigenze degli animali, dopo che si è preso atto della ricollocazione del loro posto, nella evoluzione della natura e nella sfera dell'agire umano⁵³ – come meglio si avrà cura di precisare – ne accresce, in specie, le responsabilità alla fine della erogazione del servizio. L'interesse a valutare, da parte del veterinario, la condizione di un animale nel suo complesso e non più solo con riguardo alla dimensione sanitaria strumentale alle esigenze produttive si

⁵² Così P. FOSSATI, *Il ruolo del veterinario*, in *Trattato di biodiritto*, diretto da S. Rodotà e P. Zatti. *La questione animale*, a cura di S. Castignone e L. Lombardi Vallauri, Milano, 2012, p. 770.

⁵³ Sotto questo profilo di indagine, si rinvia alla lettura dei saggi di G. BARBUJANI, E. BIANCHI, M. CACCIARI, I. DIOGINI, N. ECO, D. MAINARDI, *Animalia*, a cura di F. Dionigi, Milano, 2010.

colgie, infatti, al termine di un processo culturale che indirizza, in ambito zootecnico, una domanda di regolazione verso una dichiarata attenzione alle forme di vita di *esseri senzienti* non umani⁵⁴.

Tradizionalmente, gli animali da lavoro, da carne, da latte, da lana – e, cioè, gli equini, i bovini, i caprini e gli ovini – hanno rappresentato il punto di partenza di una disciplina della professione che ne riconosceva la natura di *res*, in un contesto di «organizzazione aziendale dell'impresa agricola»⁵⁵. In seguito, la progressiva evoluzione del dato tecnico ed economico inerente all'attività di allevamento, insieme ad un esplicito indirizzo normativo espresso dalla successione di provvedimenti volti ad ampliare l'ambito della categoria degli animali non solo utilizzati ai fini dei lavori richiesti dal fondo o alimentati con i foraggi della sua coltivazione, hanno integrato, in via interpretativa, la nozione di *bestiame*⁵⁶. Il riconoscimento della essenzialità delle attività di allevamento ha portato, quindi, a fondare *aliunde*, che nel fondo, il *proprium* dell'agricoltura⁵⁷, se bene solo con la riforma della stessa nozione contenuta nel codice civile sia venuto meno quel rapporto di *necessità* o di *complementarità*⁵⁸ con la coltivazione. Mentre la instaurata dipendenza da un ciclo biologico – anche se le fasi di produzione sono forzate e accelerate secondo modalità assimilabili ad un processo industriale – è in grado di riportare la casistica delle singole tipologie dentro il settore agricolo, indipendentemente dalla relazione esclusiva con la terra⁵⁹.

Non si può rendere conto, in modo adeguato, dell'argomento dell'*agrarietà* ai fini del discorso che si va conducendo, ma resta, senz'altro

⁵⁴ In materia di contenzioso avente ad oggetto gli esseri animali, v. V. TENORE, *Gli animali in giudizio. Contenziosi costituzionali, civili, penali, amministrativi, contabili, tributari, comunitari sugli «esseri senzienti non umani»*. Normativa, giurisprudenza, dottrina, Torino, 2023.

⁵⁵ Così E. BASSANELLI, *Corso di diritto agrario*, Milano, 1946, p. 28; M. BIONE, *bestiame, fondo, impresa agricola*, in *Riv. dir. civ.*, 1968, I, p. 557; E. CASADEI, *Impresa e azienda agricola*, in *Manuale del diritto agrario italiano*, a cura di N. Irti, Torino, 1978, p. 72.

⁵⁶ Sul punto, C. LAZZARA, *Impresa agricola. Disposizioni generali. Artt. 2135-2140*, in *Commentario del Codice Civile. Libro Quinto – Del Lavoro*, Bologna-Roma, 1980, p. 55 ss.; G. GALLONI, *Agricoltura (Diritto dell'), quali prospettive per gli anni '80*, in *Dizionario del diritto privato*, a cura di N. Irti, vol. V, *Diritto agrario* diretto da A. Carrozza, Milano, 1983, p. 83 e, ancora, N. FERRUCCI, *L'individuazione dell'impresa zootecnica e del suo statuto giuridico*, Milano, 1989, p. 21.

⁵⁷ Sul punto, v., anche per la completezza dell'apparato bibliografico, A. SCIAUDONE, *Sui problemi di qualificazione dell'impresa agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 1986, I, p. 519.

⁵⁸ Cfr. G. GALLONI, *Dell'impresa agricola. Disposizioni generali. Artt. 2135-2139*, in *Commentario del Codice Civile Scialoja-Branca*, a cura di F. Galgano, Libro Quinto-Del Lavoro, Bologna-Roma, 2003, p. 128 s.

⁵⁹ Il rinvio è ad A. CARROZZA, *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, Milano, 1975, p. 74 ss.

indicativo della prospettiva di consolidamento della veterinaria il fatto che la tutela della sanità animale sia rimasta a lungo assorbita, nelle diverse finalità che la riguardano, dal ciclo biologico di allevamento di animali secondo uno scopo ed un programma economico condizionati dall'oggetto.

Nella corrispondente voce dell'*Enciclopedia agraria italiana* si legge, in particolare, che «con l'avvento degli allevamenti intensivi dove sono state radicalmente modificate le condizioni di vita degli animali, si è anche assistito ad una evoluzione della figura del veterinario che deve quindi occuparsi di alimentazione razionale, dell'uso di molte sostanze chimiche che migliorano le produzioni zootecniche e anche della terapia di massa. Si vanno anche modificando i metodi di ispezione degli alimenti e se fino ad alcuni anni orsono veniva curata in prevalenza l'osservazione di eventuali malattie infettive degli animali, attualmente sta assumendo grande rilevanza la ricerca di additivi, farmaci e altre sostanze chimiche che possono ritrovarsi nelle carni, nel latte e nelle uova»⁶⁰. Mentre, al di là di altri aspetti di pertinenza del relativo inquadramento, occorre rilevare che proprio la restaurata condizione del collegamento con il fondo, determinando l'assimilazione degli insediamenti zootecnici a quelli domestici con riguardo allo scarico di acque reflue⁶¹, abbia portato ad assegnare al veterinario un ulteriore ambito di intervento con riguardo alla pianificazione della percentuale di azoto, al netto delle perdite di rimozione e stoccaggio, secondo la disponibilità del terreno.

Una considerazione a parte va, invece, riservata al sistema di gestione dell'azienda zootecnica condotta con metodo biologico⁶² basata, tra l'altro, sull'interazione delle migliori pratiche ambientali e sull'applicazione di criteri rigorosi in materia di benessere degli animali, selezionati con un elevato grado di diversità genetica, capacità di adattamento alle condizioni locali e resistenza a cui sono riservate misure di prevenzione delle malattie, escludendo, di norma, l'impiego di medicinali di sintesi chimica. Le condizioni di stabulazione, che soddisfano le esigenze comportamentali degli animali liberi di avere un accesso esterno sono, inoltre, integrate dall'approvvigio-

⁶⁰ Si legga la voce pubblicata nell'*Enciclopedia*, vol. XII, 1985, p. 961.

⁶¹ Il rinvio è all'art. 101 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 *Norme in materia ambientale*. Per una ricostruzione delle successive modifiche, v. P. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente. I reati e le sanzioni. Il sistema delle responsabilità. Le indagini, il processo e la difesa*, Milano, 2022, p. 286 ss.

⁶² Il rinvio è al reg. (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 *relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio*.

namento di mangimi provenienti dall'azienda, dato che la produzione *senza terra* è vietata.

La produzione di foraggi in azienda che ne determina anche l'impostazione della rotazione colturale caratterizza, altresì, l'agricoltura biodinamica i cui standard di produzione richiedono l'organizzazione di condizioni di vita ottimali per gli animali in quanto esseri senzienti, destinatari di cure nella gestione quotidiana dell'allevamento al fine di poter liberamente esprimere il comportamento innato⁶³. Con riguardo ai disturbi alla salute, si rileva, ancora, che la previsione di intervento attraverso una terapia per la eliminazione o la mitigazione non esclude che sia il veterinario a determinare i rimedi più appropriati. Mentre restano vietati i trattamenti di prevenzione con prodotti che non siano riconosciuti come rimedi naturali.

18. In generale, sono le esigenze di tutela del benessere animale ad acquistare un progressivo rilievo nella prestazione di servizi ad opera del veterinario, a cui compete la verifica di conformità delle condizioni di vita effettivamente previste a partire dal regime di detenzione fino alla macellazione⁶⁴.

Se è vero che la responsabilità ricade, prima di tutto, sul proprietario o custode, solo il possesso di specifiche competenze ed attitudini consente, nella gestione del ciclo di produzione, di applicare soluzioni rispettose di ciò di cui gli animali hanno bisogno per vivere. Si tratta sempre di interessi e bisogni riconducibili alla organizzazione ed alla gestione del tipo di allevamento e preordinati al fine di stabilire norme minime comuni riguardo alla protezione senza, però, omettere il riconoscimento della natura di esseri senzienti che, se non porta a configurare una oggettiva titolarità di diritti, ne impone un trattamento rivolto ad evitare dolore e sofferenze inutili⁶⁵. E le condizioni più appropriate sono descritte in base alle esigenze fisiologiche ed etologiche degli animali ed al ruolo a cui restano sottoposti nell'allevamento, non tanto rispetto alle opportunità di scelta e di azione, asse-

⁶³ Cfr. BIODINAMIC FEDERATION DEMETER, *Produzione, Trasformazione ed Etichettatura. Standard Internazionale per la certificazione e l'utilizzo dei marchi Demeter, Biodynamic e marchi correlati* (versione ottobre 2022).

⁶⁴ Si rinvia, anzi tutto, al d.lgs. 26 marzo 2001, n. 146 *Attuazione della direttiva 98/58/CE relativa alla protezione degli animali negli allevamenti* a cui hanno fatto seguito norme speciali per le galline ovaiole (d.lgs. 29 luglio 2003, n. 267); i polli allevati per la produzione di carne (d.lgs. 27 settembre 2010, n. 181); i vitelli (d.lgs. 7 luglio 2011, n. 126); i suini (d.lgs. 7 luglio 2011, n. 122).

⁶⁵ Sul punto, M. TALLACCHINI, *Il sentire animale tra scienze, valori, policies europee*, in *Riv. dir. al.*, 2021, n. 3, 26.

condandone le rispettive caratteristiche, quanto sul piano di convenzioni adattate in via evolutiva all'influenza di punti di riferimento e di controllo sociale⁶⁶.

Si è annotato, con felice aderenza al divenire storico percorso da correnti varie e vivacissime, dal punto di vista della responsabilità per il trattamento ad essi riservato che: «a prescindere dall'avanzamento delle conoscenze scientifiche intorno alle capacità cognitive ed emozionali, è molto nella cultura più che nella natura che va ricercata quella differenza fra umano e non umano ed è nella cultura che troviamo qualche risposta alla domanda sul benessere e ciò che intendiamo come tale»⁶⁷.

Riflessioni che vengono in gioco, allargando il campo di osservazione, ad esempio, a proposito dell'abbattimento degli animali destinato a provocare dolore, ansia, paura o sofferenze anche nelle migliori condizioni tecniche e ad incidere sul comportamento del consumatore e lo sviluppo del mercato in base alla maggior fondazione critica delle scelte di acquisto⁶⁸. Ciò che ha portato ad evidenziare l'esito di un difficile bilanciamento – a cui perviene lo stesso giudice europeo⁶⁹ – tra osservanza di pratiche religiose e rispetto del benessere animale a proposito delle modalità di macellazione rituale e, cioè, senza previo stordimento, celebrate da praticanti di religione ebraica e musulmana.

19. Nel periodo più recente, la modifica del nostro modo di vivere, specialmente determinata dagli esiti sociali della concentrazione urbana e dall'allentamento dei riferimenti culturali sedimentati nelle campagne, ha non di meno portato ad accentuare l'espressione di legami affettivi piuttosto che utilitaristici con gli animali, con la condivisione dell'habitat di vita domestico di molte altre specie, fino ad esercitare un rapporto privilegiato

⁶⁶ L'allegato al d.lgs. n. 146 del 2001 prende in considerazione: cura del personale e controllo dei sistemi di allevamento; registrazione dei trattamenti terapeutici e impianti automatici o meccanici; fabbricati e locali di stabulazione e libertà di movimento degli animali e, ancora, pratiche di somministrazione di mangimi, acqua e altre sostanze e divieti di mutilazioni e altre pratiche; misure minime degli spazi e modalità di custodia.

⁶⁷ Così A. DI LAURO, *Religione del cibo: quale normatività per il benessere animale?*, in *Riv. dir. al.*, 2021, n. 3, p. 54.

⁶⁸ Il rinvio è al reg. (CE) n. 1099/2009/del Consiglio del 24 settembre 2009 *relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento*.

⁶⁹ Cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 29 maggio 2018, C-426/16, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen, VZW e a. c. Vlaams Gewest* e sentenza 17 dicembre 2020, C-336/19, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e a.* In dottrina, v. F. ALBISINNI, *Esseri senzienti, animali e umani: nuovi paradigmi e nuovi protagonisti. Tre sentenze in cammino*, in *Riv. dir. al.*, 2021, n. 3, p. 16 ss.

di protezione e di cura. Con esse «intratteniamo dei contatti emozionali a volte molto stretti, riversando su di loro sentimenti di affetto e di desiderio di compagnia, sentimenti del resto ricambiati da cani, gatti e quanti altri, in una speciale relazione interspecifica che li porta talora ad essere addirittura considerati come veri e propri membri della famiglia»⁷⁰.

Nella esplicazione dell'attività di assistenza, il dovere di tenere comportamenti conformi all'etica professionale grava, però, sul veterinario, supportando anche gli animali da reddito a ritrovare condizioni in cui possano vivere, muoversi, percepire, agire nel loro modo caratteristico. Non trova smentita la circostanza che «principi di gestione ispirati alla concezione “alimenti sani da animali sani” debbano essere adottati per lo sviluppo di politiche di produzione a garanzia della salute pubblica, ma anche in vista di assicurare un più favorevole *welfare* animale»⁷¹.

Secondo l'approccio delle *capacità*⁷², ciascun animale persegue propri obiettivi, facendo leva su facoltà cognitive (percezione, immaginazione e desiderio) e aspettative emozionali, in vista di conservare la forma di vita caratteristica. E merita rispetto per la sua *dignità*, così che evitare il dolore non è l'unica cosa che rileva ai fini di una rinnovata corrispondenza della prestazione all'indole del comportamento.

Fino a prendere atto di alcune distorsioni derivanti dalla diffusa sensibilizzazione al tema. In presenza di un contesto di interessi e valori la cui esigenza di soddisfazione, largamente condivisa a livello di opinione pubblica, è più forte dell'impegno a mantenere la coerenza del sistema giuridico⁷³, si insiste sul fatto che gli animali debbano essere trattati alla stregua di agenti potenzialmente *attivi*, in quanto hanno una cultura – «per una parte seguono il loro istinto, per l'altra invece adottano il comportamento appreso e fanno delle scelte»⁷⁴ – e sono titolari del «diritto di sostenere le capacità centrali delle loro varie forme di vita, fino a una soglia ragionevole e in modi limitati dalle ragionevoli rivendicazioni degli altri»⁷⁵.

⁷⁰ Sono parole di S. CASTIGNONE, *Psicologia della relazione affettiva tra l'uomo e gli animali*, in *Trattato di biodiritto*, cit., p. 117.

⁷¹ Così, ancora, P. FOSSATI, *Il ruolo del veterinario*, cit., p. 791.

⁷² Cfr. M.C. NUSSBAUM, *Giustizia per gli animali. La nostra responsabilità collettiva*, Bologna, 2023.

⁷³ Cfr. U. VINCENTI, *Diritto senza identità. La crisi delle categorie giuridiche tradizionali*, Roma-Bari, 2007, p. 55

⁷⁴ Così M.C. NUSSBAUM, *Giustizia per gli animali. La nostra responsabilità collettiva*, cit., p. 156.

⁷⁵ Così, ancora, M.C. NUSSBAUM, *Giustizia per gli animali. La nostra responsabilità collettiva*, cit., p. 159.

È vero che costituisce una risalente e non provocatoria sollecitazione quella di por mano alla realizzazione di un vero e proprio *Codice degli animali*: «tali e tante sono le disposizioni regolamentari e legislative che in un senso o nell'altro li riguardano. Dall'animale più grosso al più piccolo, tutti hanno disposizioni che più o meno li riguardano, e vi sono leggi che si applicano all'invisibile fillossera come all'immensa balena»⁷⁶. Ma al compito si deve provvedere con più seria consapevolezza di intenti, non aliena dall'instaurare occasioni di incontro con dimensioni diverse da quella giuridica. Sempre, però, su un terreno non contaminato dalle ambiguità e contraddizioni di una ricerca che intenda puntare al dissolvimento della categoria di *persona*.

20. A segnare la separazione, rilevante nel campo del diritto, tra l'*uomo-persona* e l'*animale-cosa*, resta sempre la razionalità, perché all'agire riflessivo e libero del primo si oppone la consistenza, in base alle vecchie categorie, dell'essere oggetto – il secondo – di un senso di *pietà*, di *protezione* se non di *affetto*⁷⁷.

Invero, non c'è bisogno di scardinare l'equilibrio dell'ordine giuridico con l'attribuzione di una qualche variante di soggettività giuridica agli animali quali centri di imputazione di diritti o di doveri⁷⁸, quanto di porre dei limiti ulteriori e più pressanti alle forme di dipendenza derivanti dalla natura senziente e considerare la posizione attiva in cui sono coinvolti⁷⁹. Insistere sulla scelta *sostantiva* del Trattato sul funzionamento dell'Unio-

⁷⁶ Così G.B. CERESETO, voce *Sanità pubblica (interna, marittima, militare)*, in *Dig. it.*, vol. XXI, Torino, 1891, p. 382 che cita l'opera di L. BROSSARD-MARSILLAC, *Traité de la législation relative aux animaux utiles et nuisibles*.

⁷⁷ Il rinvio è a D. PASTINA, voce *Animali*, in *Enc. dir.*, vol. II, Milano, 1958, p. 433 il quale prosegue: «Di qui l'esistenza, in tutte le epoche, anche le più remote, presso tutti i popoli, anche meno progrediti, di precetti, pur se involuti ed imperfetti, a salvaguardia degli animali».

⁷⁸ Cfr. G. MARTINI, *La configurabilità della soggettività animale: un possibile esito del processo di "giuridificazione" dell'interesse alla loro protezione*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2017, n. 1, p. 124.

⁷⁹ Si vedano le conclusioni a cui pervengono F.P. TRAISCI e F. FONTANAROSA, *I diritti degli animali: da oggetti di consumo agroalimentare a soggetti giuridici con diritti propri*, in *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*. Atti del XXV Convegno biennale Associazione italiana di diritto comparato (Parma, 23-25 maggio 2019), vol. II, a cura di L. Scaffardi e V. Zeno Zencovich, Roma, 2020, p. 875, secondo cui, in sostanza, «ci si dovrebbe chiedere: a che servirebbe fornire gli animali di personalità giuridica? Servirebbe a farli stare meglio? È veramente necessario codificare una loro titolarità di diritti (anche patrimoniale) per contribuire al loro benessere? Non crediamo che una convinta risposta affermativa possa darsi a nessuno di questi quesiti. L'importante è aumentare gli obblighi degli uomini nei loro confronti e dotare il sistema di efficaci misure di controllo e di strumenti sanzionatori idonei a farli rispettare.

ne europea non convince, nella misura in cui si voglia ricavare dal riconoscimento degli animali come esseri senzienti «un ruolo proprio, non più determinato in ragione del sentimento umano»⁸⁰, dato che la costruzione ordinante il nuovo paradigma non sembra discostarsi dall'incremento della serie di doveri⁸¹.

Al di là della pretesa applicazione del principio di eguaglianza tra viventi anche oltre la barriera della specie, a cui si indirizza un apparato categoriale che va incontro a drastiche smentite⁸², non può, invece, porsi in discussione – per quanto più da vicino interessa l'esame della materia – come la maturazione della esibita vulnerabilità al dominio umano finisca con il sollecitare un impatto non trascurabile proprio sui compiti del veterinario. E, indirizzando la prestazione di assistenza non tanto alla eliminazione del dolore, conseguente all'accertamento di una malattia, quanto alla promozione delle migliori possibilità di vita caratteristiche dell'animale senziente – che sono selezionate in vista del raggiungimento di obiettivi di benessere – ne discendono inevitabili conseguenze sul terreno della responsabilità.

Non c'è dubbio che al veterinario sia richiesto un impegno essenzialmente intellettuale in ragione di una preparazione specialistica e con ampia discrezionalità delle scelte da operare: vale a dire una diligenza che non sia soltanto quella del *buon padre di famiglia* ai sensi dell'art. 1176 comma 1° cod. civ., ma quella propria del debitore qualificato in base al successivo comma dello stesso articolo, che comporta l'osservanza di tutte le regole e

L'animale potrebbe così rimanere una cosa ma con uno statuto particolare fra le cose: per il benessere degli animali ma anche dell'uomo».

⁸⁰ Sono parole di F. ALBISINNI, *Esseri senzienti, animali ed umani: nuovi paradigmi e nuovi protagonisti. Tre sentenze in cammino*, cit., p. 14.

⁸¹ In questo senso, prende posizione E. SIRSI, *Il benessere degli animali nel Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, II, 2011, p. 220, spec. p. 226. Si può, ad esempio, fare riferimento alle disposizioni sul divieto di abbattimento selettivo dei pulcini di linea maschile delle galline della specie *Gallus gallus domesticus*, provenienti da linee di allevamento per la produzione di uova non destinate alla cova, in base al d.lgs. 7 dicembre 2023, n. 205 *Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento (CE) n. 1099/2009 del Consiglio, del 24 settembre 2009, relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento, ai sensi dell'articolo 18 della legge 4 agosto 2022, n. 127*.

⁸² In rinvio è a F. RESCIGNO, *I diritti animali, Da res a soggetti*, Torino, 2014, che, per sua stessa ammissione, in EAD., *I diritti animali nella prospettiva contemporanea: l'antispesicismo giuridico e la soggettività animale*, in *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, cit., è costretta ad annotare: «La realizzazione dell'antispesicismo giuridico attraverso l'ampliamento dei diritti al di là della barriera della specie non sembra aver trovato finora effettiva concretizzazione nel nostro diritto positivo, nemmeno con la legislazione più recente e progredita che, in ultima analisi, mantiene un'impostazione antropocentrica o al massimo protezionistica-compassionevole».

gli accorgimenti che, nell'insieme, compongono quel bagaglio professionale, presupposto per l'esercizio dell'attività⁸³.

Ovviamente, come per il medico non è il risultato della guarigione della malattia a costituire oggetto dell'obbligazione verso il paziente, così anche per il veterinario – nelle circostanze in cui sia chiamato ad intervenire ai fini della prevenzione, della diagnosi e della terapia delle malattie degli animali – il ripristino dello stato di salute non rappresenta l'interesse corrispondente alla prestazione, che si risolve nell'adesione alle *leges artes* di settore.

Complessa rimane, invero, la determinazione delle componenti del danno non patrimoniale (morale, biologico, esistenziale) a beneficio della persona che abbia intrattenuto con l'animale una relazione di affezione – o, comunque, non strettamente utilitaristica – e a cui viene riservata la possibilità di esperire un'azione giudiziaria rivolta al ristoro del valore non economico dello stesso e delle spese sostenute per l'accrescimento⁸⁴. Tra gli esempi reperibili, in un'ampia rassegna di liti bagatellari⁸⁵, si annota la condanna di un veterinario, per colpa professionale, al risarcimento del danno non patrimoniale derivante dall'errato inserimento di un chiodo tibiale in un cane vittima di un incidente stradale, se bene si debba tener conto dell'arresto provocato dal giudice di legittimità orientato ad escludere il concreto riferimento al pregiudizio di effettivi valori costituzionali nella relazione uomo-animale⁸⁶.

D'altra parte, se pure la *senzienza* possa produrre una consapevolezza cosciente dell'animale, è pacifico che il contatto necessario per raccogliere le informazioni inerenti a fattori e circostanze della malattia preveda il coinvolgimento del soggetto che, a vario titolo, ne abbia la titolarità giuridica e

⁸³ Il d.lgs. 9 novembre 2007, n. 206 *Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania*, ai fini della formazione del medico veterinario, garantisce l'acquisizione, da parte dell'interessato, di conoscenze ed abilità elencate nell'art. 44.

⁸⁴ Cfr. P. DONADONI, *L'animale di affezione nella giurisprudenza italiana*, in *Filosofia e realtà del diritto. Studi in onore di Silvana Castagnone*, Torino, 2008, p. 199 e, inoltre, ID., *La relazione padrone/animale d'affezione come frontiera della responsabilità civile. Breve nota sulla rilevanza giuridica del danno non patrimoniale "interspecifico"*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2022, p. 565, secondo cui: «Anche la relazione con l'animale d'affezione può essere libera e legittima espressione della persona(lità) del padrone umano, può costituire un tassello importante del suo modo di pensare, del suo disegno di vita, del suo mondo relazionale e affettivo».

⁸⁵ Cfr. P. DONADONI, *Il danno non patrimoniale "interspecifico"*, in *Trattato di biodiritto* cit., p. 563, che rinvia a Giud. Pace Tivoli, 3 dicembre 2003, n. 711 (ined.).

⁸⁶ Il rinvio è a Cass. civ., Sez. Un., 11 novembre 2008, n. 26972, e, per un commento, v. *ex multis*, P. CENDON, *L'urlo e la furia*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2009, I, p. 73.

sia, perciò, chiamato a collaborare all'*iter* diagnostico o terapeutico, prestando il proprio consenso al trattamento. Dall'acquisizione del consenso dipende, così, la legittimità del trattamento e la stessa possibilità di configurare la responsabilità del veterinario se le conseguenze che si delineano non siano state approvate dalla scelta consapevole, da parte di chi abbia una relazione qualificata con l'animale, salvo provare – come appena annotato – la rilevante compromissione per colpa dell'assetto funzionale del suo organismo.

21. L'offesa agli animali ha una diversa rilevanza in ambito penale in ragione dei beni e degli interessi tutelati, facenti capo ad esseri incapaci di agire. E, se non convince la riflessione, che ribalta la più matura sensibilità sociale sul piano della titolarità di autentici diritti, occorre tener conto dell'accrescimento di responsabilità di cui debba farsi carico chiunque interferisca con la vita e procuri sofferenze biologiche ad un essere vivente, nella sua specificità⁸⁷. Il confronto, che risente dei mutamenti culturali destinati a spostare le ragioni di tutela degli animali sul terreno di una pacifica convivenza con gli esseri umani, costringe, infatti, a giustificare le implicazioni che seguono a quelle relazioni: «il *dover essere* degli interessi meritevoli di tutela genera un *dover fare* nei soggetti chiamati ad averne cura, in quanto situati in posizione di potere (e, dunque, di influenza) rispetto ai primi»⁸⁸.

Anche con riguardo a condotte inerenti al trattamento legittimo di animali, si tratta, dunque, di mettere in discussione quella scriminante che, fino ad oggi, sul piano del giudizio di disvalore penale, ha consentito di mettere al riparo da contestazioni l'attività del veterinario. Il singolo animale non diventa oggetto materiale della condotta penalmente sanzionabile: è l'imperizia del veterinario, che ne cagioni la morte o infligga inutili sofferenze, a porre in evidenza l'insieme delle condizioni di vita quale leva per oggettivare la scelta incriminatrice.

La protezione penale pretende di conoscere, fino in fondo, le forme attraverso cui sia modulata la prestazione professionale per rendere più determinata e precisa la fattispecie e, fermo restando i sentimenti individuali

⁸⁷ Cfr. G. FIANDACA, *Prospettive possibili di maggior tutela penale degli animali*, in *Per un codice degli animali*, a cura di A. Mannucci e M. Tallacchini, Milano, 2001, p. 79.

⁸⁸ Così A. VALASTRO, *La tutela penale degli animali: problemi e prospettive*, in *Trattato di biodiritto*, cit., p. 633.

e collettivi a presidio del bene giuridico, giocano un ruolo selettivo, ai fini dell'accertamento della colpa, prassi e protocolli.

In sostanza, una responsabilità del veterinario può essere accertata nel caso di addebito di imperizia risultante da profili operativi della prestazione divergenti da buone pratiche o linee guida, da valutare con riguardo all'esperienza del caso, dopo aver soddisfatto la prova di un preciso legame tra l'errore e il danno, con il rinvio ad un criterio di probabilità molto elevato e vicino alla certezza. A causa dell'ampio numero di variabili che entrano in gioco ed interagiscono con la vita animale, può essere utile, perciò, procedere alla codificazione di appropriate e pertinenti conoscenze (*rectius*: linee guida), sulla base del diffuso sapere scientifico e tecnologico, al fine dell'esonero di responsabilità del professionista che vi abbia prestato piena osservanza nelle scelte di sanità animale.

In attesa di un intervento legislativo va osservato, comunque, come l'accertamento di profili di responsabilità conseguenti alla prestazione del veterinario rimanga nelle mani della giurisprudenza, che può prendere a prestito alcune elaborazioni maturate nell'area della colpa del medico.

Nella cura degli animali, la prevenzione degli errori non sembra che possa, così, prescindere dall'adozione delle pratiche più appropriate attraverso il riferimento a linee guida a cui attenersi in termini compatibili con le contingenze del caso concreto. Si tratta di dare evidenza al riscontro oggettivo, sul piano del sapere scientifico comunemente accettato, nella formulazione di ipotesi causali e di ragionamenti controfattuali richiesti al fine di ricostruire la valutazione della condotta dell'agente.

Prima di tutto, occorre, però, tornare sulla circostanza – già segnalata – che al veterinario non sia consentito auto-attribuirsi la capacità di prendere alcune decisioni inerenti alla cura ed al ristabilimento delle condizioni di salute dell'animale, in quanto debba tener conto della sua natura senziente (se pure non dialogante) attraverso l'instaurazione di una *conferenza di consenso* con il proprietario, puntando sulla qualità dello scambio informativo, fino a discutere dei rischi di un trattamento che sia non conforme alla prassi ordinariamente adottata.

Previa analisi del contesto esposto e delle competenze e conoscenze date dalla abilitazione, il veterinario può dirsi, dunque, esonerato da responsabilità per la speciale difficoltà della prestazione, fatto salvo il rimprovero per imperizia in conseguenza della inosservanza delle regole tecniche praticate dalla comunità scientifica, oltre che per imprudenza e negligenza di cautele attribuibili secondo la ordinaria esperienza.

22. In realtà, l'area delle competenze (e delle responsabilità) del veterinario è molto più ampia, in quanto finisce con l'investire, in una circolarità di interessi e di interazioni, la serie di relazioni *uomo-animale-ambiente*⁸⁹.

Alla localizzazione di aziende zootecniche ai margini di aree con maggior grado di antropizzazione si è, del resto, attribuito, a partire dal testo unico delle leggi sanitarie, carattere *insalubre*, così da prescrivere l'isolamento nelle campagne e la distanza dalle abitazioni per il rischio che possano derivare gas, vapori o altre esalazioni⁹⁰. E la previsione delle risalenti misure di *igiene del suolo e dell'abitato* può essere considerata una anticipata risposta ai problemi interdisciplinari della salute pubblica anche quando l'attività zootecnica sia stata avviata lontana da centri abitati e solo il successivo avanzare del processo urbanistico abbia finito per avvicinare i ricoveri degli animali, senza che il Comune si sia fatto carico della verifica di compatibilità della consentita espansione edilizia.

Se non che, quando ci si è trovati di fronte alla più recente emergenza epidemiologica, che ha imposto soluzioni di forte discontinuità anche nell'adeguamento dell'apparato normativo, non è stato marginale il recupero dell'intuizione di considerare strettamente collegate le condizioni di coesistenza e di convivenza all'interno del contesto di cui l'essere umano fa parte insieme agli altri viventi.

L'acquisizione dell'origine zoonotica delle modalità di trasmissione degli agenti virali ha portato, in specie, ad identificarne l'epicentro in un mercato alimentare, dove erano messi in vendita animali vivi ed a registrare come tali agenti, rilasciati dalla secrezione respiratoria o attraverso il contatto di superfici contaminate, si fossero rapidamente diffusi tra gli operatori e i visitatori⁹¹. Raramente la trasmissione interspecifica di infezioni ha successo ma, nel caso del coronavirus di pipistrello isolato ai margini del perimetro territoriale dell'insediamento commerciale, il risultato è stato il *salto di specie*, con l'instaurarsi di cicli di trasmissione degli agenti virali interessati da successive modifiche, da ricercare nelle complesse interazioni determinate dalle specie animali ospiti e dagli ecosistemi di cui fanno parte.

Sopra tutto, al veterinario viene, dunque, richiesto un contributo centrale nella capacità di prevenzione di stati patologici di animali, sia allevati

⁸⁹ Cfr. M.M. PROCACCINI, voce *Veterinaria*, in *Enc. dir.*, vol. XLVI, cit., pp. 664-665.

⁹⁰ Il rinvio è all'art. 216 del r.d. 27 luglio 1934, n. 1265 *Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie. Contra*, in dottrina, I. CACCIAVILLANI, *L'avicoltura può essere considerata «industria» insalubre?*, in *Riv. dir. agr.*, 1973, I, p. 268.

⁹¹ Cfr. 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. 779.

che selvatici, pianificando i più adeguati strumenti di monitoraggio degli equilibri ambientali ed ecologici. Mentre la scelta dell'approccio *One Health* configura anche gli strumenti di politica sanitaria in una logica di finale accettazione del rischio che, originato non solo *internamente* alla sequenza delle fasi di filiera, richiede l'analisi delle forme biologiche che penetrano dall'*esterno*, in connessione ad una più ampia comunità di vita.

Uno dei test più emblematici resta la resistenza agli antibiotici indotta dalla trasformazione di ceppi batterici dipendente da mutazioni avvenute nel corredo genetico, in modo da fungere da protezione alla relativa formazione. Al controllo di tali batteri, che sono responsabili di gravi infezioni, in conseguenza dell'ingestione di proteine animali, non si può procedere tenuto conto delle più recenti linee operative di monitoraggio e di azione⁹², se non facendo ricorso ad una visione integrata, che preveda l'adozione di buone pratiche già nella fase dell'allevamento, ai fini di un uso prudente dei farmaci.

Sono, quindi, raccolti e intrecciati interessi che afferiscono a competenze differenti, sia nell'area medica che veterinaria, impegnando ad una precisa responsabilità aziendale.

Dell'approccio di tutela integrata si trova traccia nello stesso regolamento sui controlli ufficiali, che fonda il riconoscimento delle implicazioni tra disciplina della salute umana e prescrizioni specifiche riguardanti «l'alimentazione degli animali (compresi i mangimi medicati), l'igiene degli alimenti e dei mangimi, le zoonosi, i sottoprodotti di origine animale, i residui dei medicinali veterinari, i contaminanti, la lotta a malattie degli animali», in particolare, richiamando l'impegno a «rispettare un uso prudente di antimicrobici a livello delle aziende agricole e a ridurre al minimo lo sviluppo della resistenza agli antimicrobici negli animali e la loro trasmissione attraverso alimenti di origine animale»⁹³.

⁹² Il rinvio è al *Piano Nazionale di Contrasto dell'Antibiotico Resistenza* (PNCAR) 2022-2025 disponibile nel portale *internet* dal Ministero della salute.

⁹³ Si rinvia ai considerando nn. 4 e 6 del reg. (UE) n. 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017 *relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari, recante modifica dei regolamenti (CE) n. 999/2001, (CE) n. 396/2005, (CE) n. 1069/2009, (CE) n. 1107/2009, (UE) n. 1151/2012, (UE) n. 652/2014, (UE) 2016/429 e (UE) 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio, dei regolamenti (CE) n. 1/2005 e (CE) n. 1099/2009 del Consiglio e delle direttive 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE e 2008/120/CE del Consiglio, e che abroga i regolamenti (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE e 97/78/CE del Consiglio e la decisione 92/438/CEE del Consiglio*

23. Sul fronte aggiornato della portata e della tipologia delle funzioni, il veterinario si trova, così, ad esercitare, insieme alle prestazioni richieste a tutela di interessi connessi con l'igiene e la sanità, sia pubblici che privati, un ruolo che riflette il più recente atteggiarsi della collettività nei confronti della vita animale. Non è più la giustificazione economicistica ad orientare la realizzazione di condizioni adeguate di benessere – come si è tentato di accennare – ma la diffusione di valori e conoscenze, che pretende, dal punto di vista sociale, di riservare un trattamento conforme alle caratteristiche degli animali e legittima, sulla base dell'esperienza professionale, il ricorso a cure adeguate.

Può dirsi, anzi, come le richieste dei cittadini in ordine all'adozione di misure aggiornate ed effettive rivolte a migliorare la condizione degli animali abbiano superato la capacità regolativa del legislatore⁹⁴. Gli animali hanno fatto ingresso in Costituzione con la modifica dell'art. 9 e da tale riferimento testuale non può prescindersi per qualificare modernamente la professione veterinaria⁹⁵.

La stessa formazione richiesta per il conseguimento del titolo⁹⁶ appare non corrispondente alla serie di conoscenze, abilità e competenze che legano il veterinario ad un *programma minimo* rispetto alla presa di coscienza delle motivazioni socio-culturali ed economiche che ne guidano, oggi, la professione in ambiti molto più complessi ed articolati rispetto al trattamento dedicato. È vero che la tutela per essi ritagliata esclude l'assegnazione di «una dotazione giuridico-culturale (il diritto soggettivo, appunto) che pare realisticamente da riservare alle persone, almeno ove non si dimostri che altre possibilità ricostruttive sono impossibili o non attuabili»⁹⁷, ma si afferma anche un'inusitata consapevolezza della specie umana per il *valore aggiunto* che hanno le altre specie⁹⁸.

(regolamento sui controlli ufficiali). In dottrina, v. F. ALBISINNI, *Il regolamento (UE) 2017 (625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa e globalizzazione*, in *Riv. dir. al.*, 2018, n. 1, p. 11.

⁹⁴ In argomento, v. M. TALLACCHINI, *Animal welfare: un percorso tra scienza, mercato, etica, diritto e democrazia*, in *Agr. ist. merc.*, 2018, n. 1, p. 11.

⁹⁵ Sul punto, v. F. DE LEONARDIS, *Lo stato ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, 2023, p. 138.

⁹⁶ Il rinvio è al già citato art. 44 del d.lgs. 9 novembre 2007, n. 206 *Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania*.

⁹⁷ Così F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in negativo*. Atti del Convegno *Aidambiente* del 28 gennaio 2022, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli, 2022, p. 123.

⁹⁸ In termini programmatici, v. già la legge 14 agosto 1991, n. 281 *Legge quadro in ma-*

24. Il venir meno della relazione di strumentalità con gli animali porta anche ad un diverso impegno del veterinario rispetto alla qualità del processo produttivo⁹⁹. E il banco di prova è fornito dagli indirizzi di riforma della politica agricola comune che esprime una maggiore ambizione nel sostegno a metodi di conduzione aziendale rispettosi del benessere e della sanità animale, in particolare, riconoscendo pagamenti diretti disaccoppiati, legati all'adesione volontaria, da parte dell'allevatore, allo specifico regime ecologico¹⁰⁰.

Una consapevole selezione di misure espressione delle crescenti aspettative sociali viene, dunque, prevista al fine di premiare l'agire imprenditoriale, in quanto sia più vicino all'esperienza relazionale con gli animali e più disposto a farsi carico della loro vulnerabilità con implicazioni – come più volte osservato – anche per gli elementi che condizionano la salute umana e l'integrità degli ecosistemi. Oltre alle regole di condizionalità che richiedono, in generale, l'osservanza degli standard di benessere già previsti, viene in rilievo l'inserimento del citato regime di aiuti (così detto eco-schema) che premia l'allevatore che decida di superare la soglia degli impegni, aderendo ad un percorso di riduzione dell'antimicrobico-resistenza o rafforzando la sostenibilità ambientale, economica e sociale delle produzioni animali secondo quanto previsto dal *Sistema di qualità nazionale per il benessere animale*¹⁰¹.

teria di animali di affezione e prevenzione del randagismo che indirizza i compiti dello Stato alla tutela degli animali e alla condanna di ogni forma di violenza «al fine di favorire la corretta convivenza tra uomo e animale e di tutelare la salute pubblica e l'ambiente»

⁹⁹ Il rinvio è al reg. (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013. In argomento, v. i contributi rappresentati al Convegno del 19-20 dicembre 2019, Verona, *La politica agricola comune tra attesa per una riforma e attuali profili applicativi* e raccolti nel fascicolo n. 1 della *Riv. dir. agr.*, del 2020 non che, tra quelli presentati al Convegno del 7-8 aprile 2022, Bari, *Pac 2023-27: strumenti per una crescita sostenibile dell'agricoltura* e raccolti nel fascicolo n. 2 della *Riv. dir. agr.* del 2022, N. LUCIFERO, *I regimi ecologici volontari e la loro attuazione a livello nazionale*, p. 289 e F.E. CELENTANO, *Il rilievo internazionale delle politiche di benessere animale nell'Unione europea*, p. 373.

¹⁰⁰ Sul punto, v. L. COSTANTINO, *La tutela del benessere animale nelle politiche agricole europee*, in *Agr. ist. merc.*, 2018, n. 1, p. 71.

¹⁰¹ Il rinvio è all'art. 224 bis del d.l. 19 maggio 2020, n. 34 *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19* convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 non che al d.m. 2 agosto 2022, n. 341750 che ne stabilisce l'esecuzione. In dottrina, v. D. BARBAROSSA, *Il benessere animale nella nuova PAC 2023-2027: le scelte del Piano strategico italiano*, in *Riv. dir. al.*, 2023, n. 3, p. 24.

Il quadro di presupposti, obiettivi e strumenti di attuazione pone l'accento, ancora una volta, sull'intervento del veterinario aziendale in vista della classificazione dell'allevamento sulla base della raccolta e registrazione delle informazioni, del calcolo del punteggio di rischio non che della determinazione dei risultati di impiego degli antimicrobici entro dati valori di riferimento. Mentre, con riguardo alla certificazione di qualità, il ruolo del veterinario riguarda i requisiti di accesso e le procedure.

Invero, una precedente e approfondita riflessione aveva già indicato il veterinario come *figura di elezione* nei confronti di chi, avendo a che fare con gli animali, fosse tenuto concretamente a riconoscere e promuovere standards rispondenti ai bisogni etologici e fisiologici delle singole specie ed a predisporre un habitat adeguato per lo svolgimento di un processo sostenibile di produzione. Ma l'approccio ad un'etica di *cura* consente, ora, di mettere a sua disposizione un articolato set di misure «per quanto riguarda la definizione degli interessi specifici dell'animale in condizioni di normalità eto-fisiologica, e l'indicazione delle linee di intervento in caso di alterazione dello stato di salute»¹⁰².

Una sfida aperta, che richiede l'adozione di tecniche e approcci più adatti nell'intreccio di interessi e comportamenti tra viventi umani e non umani, interrogando prima di tutto l'etica, in un percorso di riconciliazione e di maturazione delle convinzioni che rinviando alla fondazione di un *antropocentrismo situato*, riconoscendo – nelle parole di Papa Francesco – «che la vita umana è incomprendibile e insostenibile senza altre creature»¹⁰³.

25. Il compito del giurista è certamente più modesto quando la sua preoccupazione sia quella di assumere, nello studio di una disciplina, più che il rigore di un metodo, la necessità di un certo ordine allo stato presente di una legislazione caotica, come, nella specie, sollecitano l'evoluzione tematica dell'oggetto, la frammentazione dell'apparato istituzionale e l'innovazione dello specifico strumentario di intervento¹⁰⁴.

Anche la didattica, se pure sia fondata su un lavoro di identificazione

¹⁰² Si rinvia alle sintesi e alle raccomandazioni del Comitato Nazionale per la Bioetica: *Bioetica e scienze veterinarie. Benessere animale e salute umana*, 30 novembre 2001, in https://bioetica.governo.it/media/1876/p52_2001_bioetica-scienze-veterinarie_it.pdf.

¹⁰³ Così FRANCESCO, *Laudate Deum. Esortazione apostolica del Santo Padre Francesco a tutte le persone di buona volontà sulla crisi climatica*, in *L'Osservatore Romano*, mercoledì 4 ottobre 2023, p. IV.

¹⁰⁴ Interessanti spunti si rintracciano in M. MAURO, *Il benessere animale nel quadro delle fonti internazionali ed europee: una nozione dal contenuto complesso*, in *Dir. agroal.*, 2023, n. 1, p. 99.

e coordinamento delle regole, non può essere, però, superata da una seria riflessione sull'aggiornamento dell'itinerario.

Una normativa peculiare, carica di dimensioni tecniche e specchio delle tensioni che la realtà esprime, richiede, prima di tutto, un metodo di studio (e di insegnamento), che non abbia la pretesa di avanzare la proposta di un impianto scientifico, isolando un aspetto del diritto positivo, ma di riuscire, piuttosto, a mostrarsi quale *laboratorio* di confronto con l'esperienza, basato sulla lettura di istituti, prassi e ragioni più che mai necessaria per interpretare la complessità di una *voce* risalente ad una propria matrice organica.

Del resto, proprio la vicinanza alla realtà apre le porte alla sistemazione di regole che lambiscono ambiti del sapere all'apparenza distanti o privi di intimi legami con il comune oggetto e giustifica la legittimità di un progetto *culturale* di comprensione. Non c'è dubbio, in particolare, che la veterinaria conduca alla identificazione di una base sedimentata, che può agevolmente impiantarsi al centro del diritto agrario, costruito intorno alle relazioni di cura degli animali e alle necessità imposte dal ciclo biologico e più capace di tradurre, nel dibattito giuridico, il progressivo manifestarsi e complicarsi delle aspettative sociali a cui si è fatto riferimento.

La collocazione nella disciplina di organizzazione e di gestione dell'impresa zootecnica dei materiali più tradizionali non pare, in specie, motivo di scandalo, per il contenuto tipizzante costituito dalla presenza di esseri viventi¹⁰⁵, se bene la generazione di più complesse e recenti sfaccettature della *questione animale* possa essere guidata dallo stimolo di tradurre ulteriori approfondimenti e di immaginare un ampio e fecondo perimetro di studio, non di suo esclusivo privilegio, ma di consequenziale attribuzione per le origini del percorso¹⁰⁶.

Con parole efficaci, Marco Goldoni ha messo in guardia dall'errore di «allungare l'elenco di quei sub-settori, cioè di quei “diritti agrari”»¹⁰⁷ che l'insistenza del discorso all'identità potrebbe ingenuamente motivare, ma la responsabilità dello specialista non può che limitarsi all'esigenza «di mette-

¹⁰⁵ Ampi riferimenti in N. FERRUCCI, *L'individuazione dell'impresa zootecnica e del suo statuto giuridico*, cit., spec. p. 109.

¹⁰⁶ V., però, F. ALBISINNI, *Benessere animale e nuovi confini dell'agrarietà*, 5 maggio 2021, in www.georgofili.info che introduce, in modo unitario, la riflessione «su un *diritto agrario come diritto del ciclo biologico, del ciclo della vita*, che non comprende solo oggetti e regole della produzione tradizionalmente intesi, ma in modo trasversale, comprende *regole che investono tutti gli esseri viventi, riconosciuti come esseri senzienti*».

¹⁰⁷ Così l'A., *Ai lettori della Rivista*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, p. 11.

re ordine là dove l'ordine manca... al servizio di finalità pratiche»¹⁰⁸ intorno ad alcuni criteri da scegliere.

Il quadro che si intende disegnare continua, invero, a restare non sufficientemente definito per eccesso di genericità nell'inventariazione dei principali elementi, una volta rimossi confini tematici e identità tradizionali. È solo più facile conservare all'interno della ripartizione disciplinare del diritto agrario l'individuazione di un filo conduttore capace di cogliere efficaci linee di ricerca e nuove aperture¹⁰⁹.

Nei termini che qui interessa sottolineare, si può dire che l'agrarista ha sempre fatto esperienza, nel diritto, interrogandosi sull'evoluzione delle forme di vita coinvolte nelle attività di allevamento (di piante e) di animali. Per questo spetta ad esso calarsi nella trama della veterinaria e partecipare al dibattito di uno dei temi, oggi, controversi, che penetra a fondo la coscienza del giurista, nell'ottica di un più responsabile atteggiamento. Come sempre accade, «ordinamento degli studi e orientamento della dottrina si condizionano a vicenda...; ogni tradizione dottrinarie ha la sua sistematica e ogni ordinamento di studi risponde a sua volta a una certa tradizione dottrinarie. Ma questa correlazione, che può dar luogo a un circolo vizioso, si supera solo operando simultaneamente su ambedue i termini del rapporto»¹¹⁰.

¹⁰⁸ Sono parole di R. NICOLÒ e P. VITUCCI, *Riflessioni su «didattica e sistematica del diritto agrario»*, in *Riv. dir. agr.*, 1973, I, p. 70.

¹⁰⁹ Ad un *unitario diritto dell'agricoltura* in grado di contenere anche il sistema che interessa la legislazione veterinaria, si riferisce E. CAPIZZANO, voce *Agricoltura e zootecnia*, cit., p. 4.

¹¹⁰ Così T. ASCARELLI, *Lettera al Direttore*, in *Problemi giuridici*, vol. II, Milano, 1959, p. 842.

GIURISPRUDENZA

PARTE SECONDA

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO

G I U R I S P R U D E N Z A

SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

PRATICHE SCORRETTE NELLA FILIERA AGRO-ALIMENTARE

TAR Lazio, Sez. I, 6 novembre 2023, n. 16396 – Pres. AMODIO, Est. PETRUCIANI – Soc. Italiana Sementi s.p.a. (Avv. Iacovone, Mattarella, Sciaudone, Neri) c. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nei confronti Associazione Codici – Centro per i Diritti del Cittadino *et al.*

Pratiche scorrette nella filiera agro-alimentare - Commercializzazione del grano da semina - Obbligo per l'acquirente di rivendere tutta la granella ottenuta all'impresa sementiera. Scorrettezza (art. 62 d.l. 1/2012).

Nel respingere il ricorso, la decisione ha confermato il provvedimento dell'AGCM che aveva sanzionato ex art. 62 d.l. 1/2012 la Società Italiana Sementi, addebitandole tre distinte violazioni della norma, in particolare per aver: a) subordinato la fornitura ai coltivatori di talune sementi della varietà di grano «Cappelli» alla stipula di accordi di coltivazione che prevedevano il conferimento a Sis dell'intera produzione di granella realizzata con le suddette sementi, («Condotta A»); b) ritardato o rifiutato in maniera ingiustificatamente selettiva la fornitura delle suddette sementi a taluni coltivatori, («Condotta B»); c) aumentato significativamente i prezzi delle sementi senza che ciò fosse giustificato da ragioni di carattere economico e/o tecnologico, («Condotta C») (1).

(Omissis).

FATTO

Con il ricorso in epigrafe è stato impugnato il provvedimento con cui l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha sanzionato Sis s.p.a. per aver posto in essere tre condotte commerciali violative dell'art. 62, comma 2°, del d.l. n. 1/2012, irrogandole tre sanzioni pari a 50.000 euro ciascuna, per complessivi 150.000 euro.

La ricorrente ha esposto che il grano «Cappelli» è una varietà di frumento duro iscritta nel Registro della varietà di specie agrarie istituito presso il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali; l'originario soggetto costituente della varietà è confluito nel CREA, ente pubblico soggetto alla vigilanza del MIPAAF. In qualità di costituente, CREA è tenuto a garantire il mantenimento in purezza della varietà, ai sensi dell'art. 19 della legge n. 1096/1971 (legge sementiera). Mediante il c.d. cartellino, CREA certifica l'appartenenza del seme alla varietà Cappelli e la 'categoria' che indica il livello di purezza del seme.

A fine ottobre 2007, CREA aveva affidato la gestione del Cappelli a due licenziatari esclusivi, Scaraia (per l'intero territorio nazionale eccetto la Sardegna) e Selet (per la Sardegna), mediante contratti novennali rinnovabili per ulteriori cinque anni; tuttavia, sotto il profilo operativo CREA non si era ritenuto soddisfatto

delle attività dei licenziatari, e aveva esercitato il preavviso di recesso dai contratti per provvedere a una nuova assegnazione.

Il 30 giugno 2016 CREA aveva avviato la procedura diretta a selezionare un nuovo licenziatario per la moltiplicazione e commercializzazione della varietà di grano duro Cappelli, cui aveva partecipato SIS, presentando il proprio Piano di sviluppo e diffusione della varietà.

Il 23 dicembre 2016, ad annata agraria 2016/17 in corso, CREA e SIS avevano stipulato il contratto mediante il quale CREA aveva conferito a SIS, per quindici anni, una licenza esclusiva di moltiplicazione e sfruttamento commerciale di semi varietà Cappelli (categorie Prebase, Base, R1 e R2), funzionale al «mantenimento in purezza della varietà» al fine di superare i problemi verificatisi durante le precedenti gestioni.

Come riportato all'art. 3 del Contratto, le categorie Prebase, Base e R1 indicano il «seme tecnico destinato a essere moltiplicato per la produzione di seme» della successiva categoria, mentre la categoria R2 indica il «seme destinato al mercato di seme commerciale»; la riproduzione di seme R2 non può generare altro seme certificato (che non sarebbe sufficientemente puro), bensì granella, che può essere utilizzata o venduta per la trasformazione.

Ai sensi del Contratto SIS era tenuta a utilizzare seme certificato fornito da CREA, a produrre solamente le quantità di semi necessarie ai suoi bisogni e a rispettare il Piano di sviluppo commerciale di cui all'art. 12, che fissava i volumi complessivi di seme che SIS si era impegnata a produrre dal 2017 in poi.

A seguito di alcune segnalazioni, l'AGCM con provvedimento del 20 marzo 2019 aveva comunicato l'avvio del procedimento nei confronti di SIS, ipotizzando che:

- 1) SIS avrebbe subordinato la fornitura di semi certificati Cappelli ai coltivatori al conferimento a sé dell'intera produzione di granella Cappelli, imponendo la stipula di contratti di coltivazione recanti l'obbligo dei coltivatori di cedere la granella a SIS e l'obbligo di SIS di acquistarla a prezzi prestabiliti;
- 2) a fronte delle richieste ricevute dei coltivatori, SIS in vari casi avrebbe ritardato o rifiutato ingiustificatamente le forniture di seme Cappelli;
- 3) SIS avrebbe incrementato rispetto al passato il prezzo di vendita dei semi in misura non giustificata da maggiori costi sostenuti dalla società.

Secondo l'AGCM, mediante tali condotte SIS avrebbe abusato della maggior forza commerciale nei confronti dei coltivatori, i quali sarebbero stati privi di alternative per approvvigionarsi dei semi.

Con il provvedimento impugnato, l'AGCM aveva deliberato che le condotte commerciali poste in essere dalla ricorrente costituivano ciascuna una violazione distinta dell'articolo 62, comma 2°, del d.l. n. 1/2012.

A sostegno del ricorso sono state formulate le seguenti censure:

1. Violazione e falsa applicazione dell'art. 62, comma 2° – Assenza di effetti delle condotte di SIS sul mercato – Carenze probatorie – Difetto di istruttoria.

L'Autorità sarebbe intervenuta in assenza di apprezzabili effetti negativi sul mercato, sanzionando condotte che CREA aveva valutato positivamente, rispettivamente in ragione dell'interesse generale alla diffusione della varietà e alla cessazione delle pratiche illegittime invalse in passato, e del congruo margine economico riconosciuto ai coltivatori.

Il Cappelli, inoltre, rappresentava una quota infinitesimale (meno dello 0,1%) della complessiva produzione nazionale di frumento duro, e una percentuale insignificante (inferiore al 1%) anche della produzione nazionale di frumento duro certificato (dati CREA); oltre al Cappelli vi erano oltre 200 varietà di semi di frumento duro certificato; Sis non era costituente né licenziatario per la maggior parte delle varietà più diffuse di seme di frumento duro certificato (es. Antalis, Iride, Saragolla, Odisseo, Quadrato, Maestà, Achille, Tirez, Don Matteo, Aureo, Monastir, Marakas, Orizzonte) rispetto alle quali i coltivatori potevano rifornirsi presso soggetti diversi da Sis.

Sis avrebbe, poi, dimostrato che la sua gestione del seme commerciale Cappelli era stata positiva per il mercato, in termini di qualità del seme fornito, decisamente migliore rispetto al passato, volumi di seme commercializzati e numero di coltivatori approvvigionati, significativamente maggiori, e riduzione dell'illegittima commercializzazione di seme autoprodotta, con condizioni economiche migliorative per i coltivatori.

Sis avrebbe altresì comprovato che la sua gestione non aveva generato un incremento del prezzo del prodotto finale per i consumatori.

2. Violazione e falsa applicazione art. 62, comma 2° e artt. 1, commi 1° e 4°, comma 2° del d.m. n. 199/2012 – Difetto d'istruttoria – Carenze probatorie – Illogicità della motivazione – Contraddittorietà con altri atti dell'AGCM – Travisamento ed erronea valutazione dei fatti – Illegittimità comunitaria: (i) Assenza del 'significativo squilibrio' negoziale.

Non sarebbe stato adeguatamente accertato in sede istruttoria il necessario presupposto consistente nel 'significativo squilibrio nelle posizioni di forza negoziale' tra le parti, né l'effettiva forza negoziale delle parti ritenute deboli.

Peraltro, negli unici due casi in cui l'AGCM aveva interpellato le controparti di Sis, era emerso che queste avevano negoziato il contratto e lo avevano reputato conveniente.

L'Autorità avrebbe anche illogicamente assimilato Sis alle catene acquirenti della grande distribuzione, omettendo di considerare che Sis è una PMI, e che il procedimento la riguardava nella sua qualità di impresa fornitrice, sicché l'applicazione dell'art. 62 alla fattispecie contrastava con il diritto dell'Unione e con la prassi dell'AGCM.

3. Assenza di condotte abusive.

L'AGCM avrebbe erroneamente accertato l'ulteriore requisito previsto dall'art. 62 citato, consistente nello sfruttamento abusivo dell'ipotizzato significativo squilibrio, ritenendo erroneamente che Sis avesse «ripetutamente» subordinato la fornitura del seme Cappelli alla cessione a sé del raccolto derivante dalla semina, imponendo alle controparti la stipula del c.d. contratto di coltivazione.

Sis, infatti, avrebbe dimostrato che la concreta scansione fattuale, temporale e giuridica dei due rapporti di cessione del seme e di successivo ed eventuale acquisto della granella da parte di Sis era tale che quest'ultima non potesse 'costringere' i coltivatori a cedere la produzione di granella.

La fornitura di semi al coltivatore e l'eventuale acquisto della granella costituivano, invero, oggetto di due distinti rapporti contrattuali, il primo dei quali (cessione del seme) si perfezionava prima e a prescindere dal secondo, eventuale, avente ad oggetto la cessione della granella.

Sis, inoltre, avrebbe offerto a tutti i coltivatori un prezzo di acquisto della granaia certo e conveniente.

Non vi sarebbe, invece, alcuna prova diretta dell'asserita imposizione della cessione del raccolto.

Quanto ai dinieghi ingiustificati di fornitura, alla ricorrente erano state contestate pochissime mancate forniture di seme, obiettivamente giustificabili, sebbene Sis sin dal primo anno di gestione avesse garantito al mercato un approvvigionamento ben maggiore e migliore (in termini di qualità del prodotto) rispetto ai precedenti licenziatari.

Infine, con riferimento agli aumenti ingiustificati del prezzo dei semi, Sis aveva segnalato il notevole aumento di varie voci di costo e l'inutilizzabilità dei parametri richiamati dall'Autorità.

4. Violazione del principio del contraddittorio e dei diritti della difesa, per il mancato svolgimento dell'audizione finale delle parti dinanzi all'AGCM.

5. Erronea determinazione delle sanzioni – Violazione e falsa applicazione dell'art. 62, comma 8° e dell'art. 11 legge n. 689/1981 – Violazione del principio di proporzionalità – Eccesso di potere per travisamento dei fatti, disparità di trattamento, contraddittorietà, ingiustizia manifesta.

In via subordinata la ricorrente ha censurato l'entità delle sanzioni irrogate, rilevando che le tre condotte esaminate costituivano modalità operative della cessione del seme Cappelli ai coltivatori e, pertanto, non potevano essere sanzionate separatamente; non solo, ma la distinzione delle tre pratiche era intervenuta solo nel provvedimento finale e non nel corso del procedimento, con conseguente lesione del contraddittorio.

Sono state contestate anche le valutazioni compiute dall'AGCM in merito al beneficio conseguito per effetto della presunta infrazione, giacché l'Autorità avrebbe affermato erroneamente che tale beneficio consisteva «nell'acquisizione di una posizione di preminenza nell'intera filiera della coltivazione e produzione del grano Cappelli», mentre nel medesimo provvedimento, al par. 118, aveva evidenziato che la presunta «posizione di generale preminenza di Sis» era riconducibile «all'assegnazione della Licenza-CREA nel 2016».

Con riferimento alla gravità dell'infrazione, l'Autorità non avrebbe chiarito quali e quanti sarebbero i coltivatori interessati dalle asserite condotte abusive, mentre Sis aveva dimostrato che la sua gestione aveva prodotto numerosi e tangibili effetti positivi sul mercato; inoltre, Sis aveva informato l'AGCM di avere adottato modalità operative idonee ad eliminare i profili contestati, predisponendo un nuovo modello di ordine avente ad oggetto l'acquisto del seme che non prevedeva l'eventuale cessione del raccolto ed accogliendo tutte le richieste di seme R2 ricevute, ma l'Autorità, pur preso atto di tali condotte, aveva erroneamente escluso la loro rilevanza quali circostanze attenuanti.

Infine, sono state contestate le valutazioni inerenti le condizioni economiche di Sis ai sensi dell'art. 11 della legge n. 689/1981 e la durata delle infrazioni.

Si sono costituiti l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, l'Associazione Codici – Centro per i Diritti del Cittadino, l'Associazione Granosalus e la Confagricoltura resistendo al ricorso.

All'udienza pubblica del 5 luglio 2023 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è infondato.

Con il provvedimento impugnato l'Autorità ha accertato che Sis ha posto in essere tre distinte pratiche commerciali scorrette e, in particolare, ha:

a) subordinato la fornitura ai coltivatori di talune sementi della varietà di grano «Cappelli» alla stipula di accordi di coltivazione che prevedevano il conferimento a Sis dell'intera produzione di granella realizzata con le suddette sementi, in violazione dell'art. 62, comma 2°, lett. *c)* e *d)*, del d.l. n. 1/2012 («Condotta A»);

b) ritardato o rifiutato in maniera ingiustificatamente selettiva la fornitura delle suddette sementi a taluni coltivatori, contravvenendo al disposto di cui all'art. 62, comma 2°, lett. *e)* («Condotta B»);

c) aumentato significativamente i prezzi delle sementi senza che ciò fosse giustificato da ragioni di carattere economico e/o tecnologico, con ciò violando l'art. 62, comma 2°, lett. *a)* («Condotta C»).

L'Autorità ha irrogato, quindi, a Sis tre sanzioni amministrative pecuniarie pari a 50.000 euro per ciascuna delle condotte sopra sinteticamente descritte.

La ricorrente ha dedotto, in primo luogo, che l'Autorità sarebbe intervenuta in assenza dell'accertamento di apprezzabili effetti negativi sul mercato delle pratiche esaminate.

Deve premettersi, al riguardo, che l'art. 62 del d.l. n. 1/2012, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1°, della legge n. 27/2012, recante «Disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari», entrato in vigore il 24 gennaio 2012 e poi abrogato dall'art. 12, comma 1°, lett. *a)*, del d.lgs. n. 198/2021, stabilisce, per quanto qui interessa:

«1. I contratti che hanno ad oggetto la cessione dei prodotti agricoli e alimentari, ad eccezione di quelli conclusi con il consumatore finale, sono stipulati obbligatoriamente in forma scritta e indicano la durata, le quantità e le caratteristiche del prodotto venduto, il prezzo, le modalità di consegna e di pagamento. I contratti devono essere informati a principi di trasparenza, correttezza, proporzionalità e reciproca corrispettività delle prestazioni, con riferimento ai beni forniti.

2. Nelle relazioni commerciali tra operatori economici, ivi compresi i contratti che hanno ad oggetto la cessione dei beni di cui al comma 1°, è vietato:

a) imporre direttamente o indirettamente condizioni di acquisto, di vendita o altre condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose, nonché condizioni extracontrattuali e retroattive;

b) applicare condizioni oggettivamente diverse per prestazioni equivalenti;

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

d) conseguire indebite prestazioni unilaterali, non giustificate dalla natura o dal contenuto delle relazioni commerciali;

e) adottare ogni ulteriore condotta commerciale sleale che risulti tale anche tenendo conto del complesso delle relazioni commerciali che caratterizzano le condizioni di approvvigionamento.

(...)

5. Salvo che il fatto costituisca reato, il contraente, ad eccezione del consu-

mattore finale, che contravviene agli obblighi di cui al comma 1° è sottoposto alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.000,00 a euro 40.000,00. L'entità della sanzione è determinata facendo riferimento al valore dei beni oggetto di cessione.

6. Salvo che il fatto costituisca reato, il contraente, ad eccezione del consumatore finale, che contravviene agli obblighi di cui al comma 2° è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 2.000,00 a euro 50.000,00. La misura della sanzione è determinata facendo riferimento al beneficio ricevuto dal soggetto che non ha rispettato i divieti di cui al comma 2°».

Dalla formulazione della norma emerge chiaramente l'intento protettivo del legislatore nei confronti dell'operatore economico che si assume in posizione di debolezza, a tutela del quale viene delineata una regolamentazione contrattuale inderogabile dalle parti, applicabile, senza distinzione alcuna, a tutti gli operatori economici della filiera agroalimentare.

Nella specie, l'Autorità ha contestato a Sis di avere subordinato la fornitura delle citate sementi, nei confronti dei coltivatori interessati a coltivare grano Cappelli, all'accettazione da parte loro di un rapporto di filiera chiusa mediante un contratto per adesione («Contratto Sis») che prevedeva il conferimento/cessione a Sis stessa del successivo raccolto dagli stessi realizzato, a condizioni da essa unilateralmente prestabilite e in assenza di negoziazione con le controparti contrattuali (parr. 126 ss. del provv.); inoltre, la ricorrente avrebbe ritardato, ed anche negato, in maniera ingiustificata, la fornitura di sementi della varietà Cappelli a svariati coltivatori, discriminando questi ultimi sulla base di criteri meramente soggettivi quali, in particolare, l'appartenenza dei richiedenti le sementi a determinate organizzazioni di rappresentanza (parr. 143ss. provv.); infine, Sis avrebbe imposto prezzi delle sementi significativamente maggiori senza che ciò fosse giustificato da effettivi costi per attività di lavorazione o ricerca e sviluppo effettuate dall'impresa sementiera (parr. 156 ss. provv.).

In tale quadro l'Autorità ha esaurientemente dato conto, a differenza di quanto sostenuto dalla ricorrente, degli effetti negativi delle pratiche poste in essere.

Oggetto di accertamento, infatti, erano le condotte commerciali relative alla fornitura delle «sementi di una varietà di grano duro, denominata 'Cappelli', per la coltivazione di tale varietà volta alla produzione di granella», oggetto di licenza esclusiva a Sis da parte di CREA, ente deputato a controllare, garantire e far rispettare i requisiti fondamentali delle sementi.

Pertanto, correttamente l'AGCM ha esaminato gli effetti negativi delle condotte in relazione a tale varietà di grano, non rilevando in tal senso che il «Cappelli» rappresenti una quota trascurabile rispetto all'intera produzione di frumento nazionale, che vi siano altre varietà di grano o che gli operatori ad esso interessati siano «pochi».

Il provvedimento, in merito, ha stigmatizzato le modalità sleali delle forniture da parte di Sis ai coltivatori che intendevano produrre granella dal seme «Cappelli»: in particolare, ha evidenziato, al par. 51, che «alla voce contrattuale «ritiro del prodotto» il Contratto-Sis riporta sempre, in ciascuna delle sue distinte versioni annuali, che «la S.I.S. si impegna a ritirare: il 100% della produzione/il coltivatore si impegna: a consegnare tutta la produzione nei termini concordati con S.I.S.». Segue una voce contrattuale denominata «pagamento del prodotto», in cui viene riportato l'importo corrisposto da Sis al coltivatore per la riconsegna del Raccolto da parte di quest'ultimo»; inoltre, proprio «al fine di approfondire l'effettivo impatto della

clausola di ritiro contenuta nel Contratto-Sis rispetto al totale dei coltivatori interessati a seminare grano Cappelli, sin dalla fase pre-istruttoria è stato richiesto a Sis di produrre il database completo di tutte le vendite di Sementi e acquisti del Raccolto effettuate dall'impresa. Sis ha prodotto informazioni complete relative solo all'a.a. 2017/2018: dal database relativo a tale annata, risulta che nel periodo di riferimento, su 409 controparti individuate da rapporti contrattuali effettivi che hanno acquistato le Sementi, ben 368 hanno consegnato il Raccolto, per una percentuale pari al 90%»; quanto all'a.a. 2018/2019, l'Autorità ha precisato che «Sis ha fornito i dati richiesti relativi alle vendite di Sementi (corrispondenti a 587 forniture a soggetti diversi), ma non agli acquisti di Raccolto, in quanto a detta dell'impresa l'acquisizione dei secondi sarebbe stata vincolata a prolungate operazioni di raccolta e conseguente stoccaggio dello stesso. Preso atto di tale carenza del dato informativo, a cui Sis non ha mai sopperito fino al termine ultimo di chiusura della fase istruttoria, si rileva come, tenuto conto delle grandezze numeriche e relazioni registrate nella precedente a.a. 2017/2018 in relazione a stipula del Contratto-Sis e conferimento del Raccolto, appaia del tutto ragionevole ritenere la ricorrenza di percentuali elevate al proposito anche nella nuova annata agricola, né del resto Sis ha contestato tale assunzione, già presentata nella comunicazione delle risultanze istruttorie».

Ai parr. 58 ss. si è poi dato conto del fatto che, dalle interlocuzioni avvenute tra gli uffici commerciali di Sis e coltivatori interessati alle sementi, acquisite in sede ispettiva, risulta che Sis ha dichiarato in maniera sistematica che la fornitura era subordinata alla sottoscrizione del Contratto-Sis, ovvero all'adesione a un rapporto di filiera incentrato sulla riconsegna a Sis del raccolto.

Correttamente, quindi, l'Autorità ha provveduto ad accertare gli effetti della condotta, dandone ampiamente conto nella motivazione del provvedimento, con conseguente infondatezza della censura.

La ricorrente ha poi lamentato, con il secondo motivo, che l'Autorità non avrebbe adeguatamente accertato la sussistenza del presupposto richiesto per l'applicazione della disciplina normativa di cui all'art. 62 del d.l. n. 1/2012, ossia il significativo squilibrio di potere contrattuale tra le parti.

Anche tale censura è infondata, poiché il provvedimento ha analizzato dettagliatamente gli elementi sintomatici del significativo squilibrio di potere contrattuale rinvenibili nella fattispecie in esame (parr. 117 ss.).

È stata, infatti, in primo luogo posta in luce la posizione di generale preminenza di Sis dovuta all'assegnazione della Licenza-CREA del 2016, avente ad oggetto l'esclusiva per la moltiplicazione e la commercializzazione della varietà di frumento duro 'Cappelli' (categorie Prebase – Base – R1 – R2). Tale accordo, modificato nel 2018, era volto alla produzione del seme in questione sul territorio italiano e al suo successivo sfruttamento commerciale, a fronte del versamento da parte di Sis a CREA di *royalties*, sulla base delle quantità cedute.

Pertanto, Sis era l'unica controparte contrattuale per i soggetti interessati a produrre grano Cappelli al fine di ottenere le relative sementi, non essendovi fonti di approvvigionamento alternative di tale prodotto.

In secondo luogo, la preponderanza commerciale di Sis è risultata evidente anche laddove le controparti commerciali della società erano coltivatori collettivamente organizzati, come – ad esempio – nel caso dell'impresa Alce Nero, che ha concluso un accordo con Sis in base al quale quest'ultima forniva le sementi ai coltivatori associati ad Alce Nero, a fronte della cessione dell'intero raccolto realizzato;

Alce Nero acquistava poi il suo intero fabbisogno di grano Cappelli da Sis pagando ad essa un sovrapprezzo (che Alce Nero non avrebbe corrisposto se si fosse approvvigionata della granella direttamente dai suoi coltivatori). Al riguardo, Alce Nero ha riferito che avrebbe «fatto volentieri a meno» di tale ultimo passaggio ritenendolo «inutile», ma di aver dovuto trovare una via per collaborare con Sis onde avere una semente di qualità, originale, certificata e in purezza (parr. 120 e 63 ss. provv.).

Ulteriore sintomo dello squilibrio contrattuale è stato poi individuato nelle differenti dimensioni commerciali delle parti: mentre, infatti, Sis è la principale impresa sementiera nazionale, avente la forma di società per azioni ed un fatturato che nel 2018 ammontava a 36 milioni di euro, i coltivatori interessati all'acquisto delle sementi erano prevalentemente imprese individuali: dei 409 soggetti con cui Sis ha concluso rapporti commerciali nell'anno 2017/2018, 305 erano persone fisiche/imprese individuali, 98 erano società di persone e solo 6 società di capitali (par 122 provv.).

Pertanto, anche il significativo squilibrio nelle relazioni commerciali tra le parti è stato correttamente accertato e descritto.

Né può sostenersi che la fattispecie in esame esulerebbe dall'ambito di applicazione dell'art. 62, in quanto la ricorrente rivestirebbe il ruolo di fornitore e non di acquirente dei prodotti.

La disposizione citata, infatti, non concerne i soli abusi attuati dalle catene acquirenti della grande distribuzione nei confronti dei piccoli fornitori, ma deve ritenersi applicabile a tutte le operazioni commerciali tra operatori economici della filiera agricola e alimentare, non essendo prevista alcuna specifica limitazione al riguardo.

Il fatto che tipicamente la disciplina in questione trovi ingresso nelle relazioni tra grande distribuzione e fornitori, in ragione del maggiore potere contrattuale che di norma le prime detengono nei confronti dei secondi, non può certo indurre ad escluderne *tout court* l'applicazione rispetto a rapporti che non coinvolgono tali soggetti, laddove comunque sia riscontrato un significativo squilibrio tra le posizioni delle parti.

Quanto alle condotte addebitate, l'Autorità ha, anzitutto, accertato, come sopra accennato, che Sis ha subordinato la fornitura delle sementi ai coltivatori alla stipula di contratti di coltivazione che prevedevano il conferimento a Sis dell'intera produzione di granella a partire dalle sementi («Raccolto») mediante contratti per adesione predisposti e imposti in via unilaterale, senza alcuna negoziazione con le controparti («Contratto Sis» – parr. 42 ss. e 126 ss. provv.); al riguardo assume rilievo decisivo il contenuto di alcune interlocuzioni riportate nel provvedimento, ai parr. 59 ss., in cui, nel rispondere alle richieste di fornitura di sementi da parte dei coltivatori, Sis affermava, esemplificativamente, che «come detto al telefono, la vendita del seme è possibile sottoscrivendo un contratto in filiera con Sis, disponibili a parlarne se interessati», e che «Il frumento Cappelli attualmente è gestito tutto in filiera, seme al di fuori della filiera non viene venduto».

Dalle copie dei contratti di coltivazione acquisite agli atti, predisposti in maniera standardizzata da Sis, risulta poi che, in corrispondenza della voce «ritiro del prodotto», era precisato che Sis si sarebbe impegnata «a ritirare: il 100% della produzione/ il coltivatore si impegna: a consegnare tutta la produzione nei termini concordati con Sis».

Peraltro, tale clausola ha trovato attuazione nelle maggior parte dei casi, se si considera, come detto, che, per l'annata agraria 2017/2018, su 409 controparti

individuate da rapporti contrattuali effettivi che hanno acquistato e ricevuto le sementi, ben 368 hanno consegnato il raccolto, per una percentuale pari al 90%.

Inoltre, all'interno di Sis vi era la percezione dell'illegittimità di tale condotta, come si evince dal fatto che un dirigente commerciale aveva rappresentato al d.g. e al presidente di Sis quanto segue: «Gentilissimi direttore e presidente, Vi informo che comincio personalmente a prendere insulti e minacce telefoniche per l'azienda di denunce alle autorità competenti per le mancate forniture di Cappelli al di fuori della filiera. (...) Credo sia giusto condividere una strategia di 'difesa', da solo non ce la posso fare».

L'assunto secondo cui, in alcuni casi, sarebbero state fornite sementi in assenza di sottoscrizione del contratto Sis, oppure che tale rapporto contrattuale non sarebbe poi stato onorato dai sottoscrittori per la parte attinente alla riconsegna del raccolto, non smentisce il fatto che nella maggior parte delle ipotesi quelle descritte fossero le condizioni effettive del rapporto.

Anche con riferimento alla seconda pratica contestata, consistente nell'aver ingiustificatamente ritardato o negato la fornitura di sementi ai coltivatori sulla base di considerazioni svincolate da ragioni obiettive (parr. 73 ss. – 143 ss. provv.), l'AGCM ha ampiamente dato conto delle risultanze acquisite, dalle quali è emerso che la ricorrente sceglieva arbitrariamente i contraenti cui fornire le sementi e imporre il Contratto Sis, a prescindere dalla effettiva disponibilità del prodotto, discriminando tali soggetti secondo una logica del tutto arbitraria.

Ciò risulta comprovato da numerose interlocuzioni interne in cui – a fronte di richieste delle sementi – si affermava, ad esempio: «(omissis) chiede del seme di CAPPELLI da seminare adesso in Azienda da loro: ne abbiamo? Poi decidiamo sull'opportunità di darlo o meno»; risposta: «Si ne abbiamo ancora un pochino» – «sentiamo il DIRETTORE cosa ne pensa».

In altri scambi di corrispondenza si suggeriva di utilizzare in maniera capziosa l'argomento della mancanza di prodotto: «Se [il presidente è] d'accordo direi che il seme varietà Cappelli è terminato».

Alla base di tali condotte vi era la preferenza accordata ai coltivatori facenti parte delle organizzazioni associative degli agricoltori operanti su base nazionale, *in primis* a Coldiretti (parr. 77 ss. provv.), come risultante da diversi scambi di messaggi (cfr. doc. 25, ove si legge «Intanto verifichiamo se è vero che è coldiretti, a me dicono Confagricoltura, sentiamo coldiretti locale»; doc. 24, in cui si specifica che il soggetto richiedente «è una cooperativa di Confagricoltura», al che un altro dipendente dell'ufficio aggiunge «gli rispondo NO»).

Significativi, in tal senso, sono i ripetuti riferimenti in atti interni di Sis alla «targa» o «targabilità» dei coltivatori interessati alle sementi (parr. 81ss. provv.), per tali intendendosi quelli aderenti a Coldiretti; solo una volta esaurite le richieste provenienti dalle controparti privilegiate, si dava spazio alla domanda dei restanti coltivatori richiedenti, come comprovato dal doc. 34, in cui si legge «a questo punto concentriamoci sugli agricoltori «no coldiretti»».

Infine, all'esito dell'istruttoria svolta è stata accertata l'applicazione da parte di Sis di ingiustificati aumenti di prezzo delle sementi rispetto a quelli applicati nella vigenza dei precedenti contratti di licenza: in particolare, l'Autorità ha riscontrato che gli incrementi di prezzo registrati a partire dall'annualità agraria 2016/2017 (par. 92 provv.) corrispondevano a circa il 55% in più rispetto ai livelli precedenti, in ragione dell'addebito ai coltivatori acquirenti delle sementi di una serie di oneri

economici aggiuntivi non correlati a particolari attività di lavorazione; ed infatti, le partite di sementi necessarie alle prime forniture erano state fornite a SIS nella seconda metà dell'anno 2016 da un soggetto terzo, CREA CER, senza che l'impresa sementiera nuova licenziataria avesse a tal proposito condotto attività di miglioramento produttivo o di sviluppo (par. 94 provv.).

Quanto alla violazione del contraddittorio, oggetto del quarto motivo, con riferimento al fatto che alla ricorrente non sarebbe stata consentita l'audizione, si rileva che, come già affermato da questa Sezione, «il Regolamento di cui alla delibera AGCM n. 24220 del 2013 individua più istituti diretti alla tutela del diritto di difesa e del contraddittorio, di cui, come già rilevato, la stessa ricorrente si è avvalsa. Infatti il perimetro di estensione del diritto di difesa e del contraddittorio deve essere declinato nella possibilità per le parti di partecipare proficuamente all'istruttoria, esercitando le proprie prerogative difensive, facoltà queste – si ribadisce – pienamente garantite nell'ambito del procedimento in questione» (TAR Lazio, 26 aprile 2022, n. 5013), come nella presente fattispecie.

Come affermato anche dal Consiglio di Stato con riferimento al regolamento di procedura istruttoria in materia di pratiche commerciali scorrette, che pure non prevede una audizione dinnanzi al Collegio, i principi del contraddittorio e del diritto di difesa sono comunque ampiamente tutelati, in quanto il procedimento è caratterizzato da un compiuto sistema partecipativo, nel cui ambito il diritto di difesa dei soggetti coinvolti viene garantito attraverso una pluralità di strumenti, tra cui la comunicazione di avvio del procedimento, la possibilità di presentare memorie e fornire informazioni, pienamente idonei ad assicurare la tutela dei diritti difensivi delle parti (Consiglio di Stato, sent. n. 38 del 11 gennaio 2016; sentenze n. 5252 e 5253 del 17 novembre 2015).

Anche le doglianze concernenti la sanzione sono infondate.

Innanzitutto, con riferimento alla contestazione di tre distinte pratiche, anziché di una fattispecie unitaria, si rileva che tanto nell'atto di avvio, quanto nella comunicazione del termine di chiusura della fase istruttoria sono sempre state distintamente contestate tre condotte autonome, su ciascuna delle quali la ricorrente ha ampiamente avuto modo di argomentare e difendersi nel corso del procedimento: in particolare, già nella comunicazione di avvio sono individuate le fattispecie della subordinazione del contratto alla cessione del raccolto, del rifiuto e del ritardo di fornitura e dell'aumento dei prezzi, che poi sono state dettagliatamente e separatamente trattate anche nella comunicazione delle risultanze istruttorie.

Il fatto, poi, che siano state contestate tre distinte pratiche, anziché una unica, è pienamente giustificato dalla autonomia tra le diverse condotte, che non sono in alcun modo sovrapponibili.

Quanto al beneficio ottenuto da SIS attraverso le condotte accertate, il provvedimento ha puntualmente chiarito che esso è consistito nell'acquisizione da parte della ricorrente di una posizione di preminenza nell'intera filiera della coltivazione e produzione del grano «Cappelli» del tutto esorbitante rispetto alle condizioni di esclusiva contenute nella Licenza CREA, che in nessun modo legittimava l'acquisizione integrale del raccolto dai coltivatori; è stato considerato, altresì, il beneficio economico derivante dall'aumento ingiustificato dei prezzi delle sementi.

Con riferimento alla gravità delle violazioni, l'Autorità ha considerato l'impatto complessivamente determinato sulla libertà di iniziativa economica dei coltivatori e i condizionamenti subiti dalla filiera produttiva del grano «Cappelli», in termini

di autonoma organizzazione della filiera da parte dei coltivatori e di distribuzione geografica e qualità della produzione.

Sono state altresì prese in considerazione la personalità e le condizioni economiche di Sis, primo operatore nazionale nel settore sementiero, facente parte di un primario gruppo del settore agro-alimentare e avente rapporti privilegiati con rilevanti operatori del settore (consorzi agrari e Coldiretti), il crescente fatturato riconducibile alla vendita delle sementi, e i significativi proventi derivanti dalle vendite del raccolto, controllate da Sis ad esito della sistematica stipula del contratto in questione.

L'Autorità ha, poi, correttamente ritenuto di non considerare quale circostanza attenuante la predisposizione – peraltro comunicata solo successivamente al termine di chiusura della fase istruttoria – del nuovo modello contrattuale avente ad oggetto esclusivamente l'acquisto delle sementi (e non anche la cessione del raccolto parr. 70 ss. provv.), dal momento che ciò consisteva, in sostanza, nella mera interruzione di ulteriori comportamenti violativi, non rilevanti ai fini della riduzione della sanzione (*ex multis*, Consiglio di Stato, 18 maggio 2022, n. 3925).

Con riferimento alla durata delle violazioni, l'Autorità ha desunto che dagli elementi disponibili in atti emergeva che le condotte oggetto di accertamento erano state poste in essere da Sis sin dall'avvio delle proprie attività commerciali nell'annata agraria 2016/2017 ed erano ancora in essere al momento della conclusione della fase istruttoria.

Tale determinazione risulta corretta, se si considera che le evidenze agli atti comprovano che, già nel corso dell'annualità agraria 2016/2017, Sis aveva stipulato contratti di coltivazione, come emerge da una e-mail inviata nel settembre 2017 dall'ufficio commerciale di Sis a un'impresa agricola, in cui si legge: «Buongiorno in merito al progetto di filiera sono ad indicare i punti fermi che Sis ha già intrapreso dallo scorso esercizio: 1. La Sis Stipula un contratto di coltivazione con l'agricoltore, vende il seme all'agricoltore e lo stesso si obbliga a conferire il prodotto derivante dal raccolto direttamente alla Sis. (...) Il progetto di filiera è già partito lo scorso esercizio sia con agricoltori che con trasformatori su tutto il territorio nazionale» (par. 54 provv.).

In merito al termine finale di durata delle condotte sanzionate, il provvedimento ha adeguatamente chiarito che esse «risultavano ancora in corso al momento della conclusione della fase istruttoria», ossia prima della conclusione del procedimento chiuso con l'adozione del provvedimento impugnato.

Il ricorso deve quindi essere respinto.

Le spese di lite seguono la soccombenza nei rapporti con l'Autorità resistente, mentre possono essere compensate nei confronti delle altre parti.

Per questi motivi

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

(*Omissis*).

(1) **Le “scorrettezze” nella filiera agro-alimentare e la “cautela” dell’AGCM**

1. Nel respingere il ricorso promosso dalla Società Italiana Sementi s.p.a., licenziataria esclusiva per la moltiplicazione e commercializzazione della varietà di grano duro Cappelli, avverso il provvedimento dell’autorità garante della concorrenza n. 27991 del 12 novembre 2019, il TAR Lazio con la decisione in epigrafe, ha confermato la sanzione adottata dall’AGCM nei confronti di detta Società per tre distinte violazioni dell’art. 62, comma 2°, del d.l. n. 1/2012¹.

In particolare, nel caso di specie, il provvedimento dell’AGCM aveva contestato a tale Società tre condotte contrarie all’art. 62 avendo: *a*) subordinato la fornitura ai coltivatori di talune sementi della varietà di grano “Cappelli” alla stipula di accordi di coltivazione che prevedevano il conferimento a SIS dell’intera produzione di granella realizzata con le suddette sementi, (“Condotta A”); *b*) ritardato o rifiutato in maniera ingiustificatamente selettiva la fornitura delle suddette sementi a taluni coltivatori, (“Condotta B”); *c*) aumentato significativamente i prezzi delle sementi senza che ciò fosse giustificato da ragioni di carattere economico e/o tecnologico, (“Condotta C”).

La vicenda, a ben vedere, si iscrive nel crescente contenzioso che interviene nell’ambito delle filiere agro-alimentari nelle relazioni contrattuali presenti a monte e a valle della produzione agricola in cui, fondamentalmente, si registra, sia pure in forme negoziali diverse, una sensibile contrazione dell’autonomia imprenditoriale degli operatori agricoli, in connessione tanto all’acquisizione dei fattori della produzione (a partire ad es. dalle sementi, dagli animali da allevare, etc) quanto all’immissione sul mercato dei prodotti finali in uscita dalle aziende agricole.

Sotto questo profilo ben si apprezza l’originaria “duttilità” della disposizione introdotta nell’art. 62 del d.l. n. 1/2012 in quanto la norma mirava ad intervenire, in presenza di abusi di dipendenza economica emersi in rapporti contrattuali, non solo a tutela dei fornitori e dei destinatari dei prodotti agricoli e agro-alimentari, esclusi i consumatori finali, ma andando al di là del solo fenomeno riguardante la cessione, in senso stretto, di prodotti agricoli (fossero questi ultimi rappresentati da sementi o animali destinati alla coltivazione o all’allevamento ovvero dai prodotti pur sempre agricoli ottenuti con l’esercizio dell’attività agricola). “Duttilità”, a ben vedere, venuta meno a seguito dell’abrogazione dell’art. 62 conseguente all’adozione del d. lgs. n. 198 del 2021 attuativo della direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare. Infatti, la più recente normativa ha ridotto l’area operativa della tutela ai soli contratti aventi ad oggetto la vendita di prodotti agricoli e agro-alimentari, pur confermando, in linea con l’art. 62, la protezione anche a favore degli acquirenti e non solo dei fornitori.

Invero, l’art. 62 se da una parte nel comma 1° faceva testualmente riferimento ai contratti che hanno ad oggetto la cessione di prodotti agricoli e agro-alimentari, dall’altra nel comma 2° ampliava in concreto l’ambito applicativo del decreto anche alle “relazioni commerciali tra operatori economici, *ivi compresi* i contratti che hanno ad oggetto la cessione dei beni di cui al comma 1”. In tal modo, la norma ben si prestava a comprendere nella sua applicazione anche ipotesi di operazioni economiche vertenti tra agricoltori ed altri operatori economici ed aventi come punto di riferimento prodotti agricoli e agro-alimentari presenti nelle relazioni di filiera che rientrano nel panorama dei contratti c.d. di integrazione verticale e che, però, non esigono necessariamente rap-

¹ Per un primo commento del provvedimento si rinvia al nostro *Una storia di semenze sgrate*, in *Mercato, concorrenza regole*, 2020, p. 609 ss.

porti di scambio che prevedano il trasferimento della proprietà di beni. Infatti, sempre più spesso, in tali rapporti contrattuali, il polo c.d. integrante, nel mettere a disposizione degli agricoltori sementi da mettere a coltura o animali da allevare, si riserva la proprietà di tali beni al fine di ottenere, dietro un corrispettivo, che tali operatori prestino un semplice servizio, in termini di coltivazione delle piante ovvero di crescita degli animali conferiti².

Nel caso oggetto della controversia su cui è intervenuto la pronuncia del TAR, la violazione dell'art. 62 si riferiva innanzitutto al comportamento tenuto dalla Società italiana Sementi nella gestione della licenza esclusiva avente per oggetto la moltiplicazione e commercializzazione del grano da semina "senatore Cappelli", dotato di peculiari caratteristiche di purezza e di qualità ed oggetto di protezione intellettuale. In particolare, nei contratti aventi ad oggetto la vendita delle sementi agli agricoltori in vista della produzione della c.d. granella, la Società italiana Sementi aveva condizionato la vendita all'assunzione dell'obbligo da parte degli agricoltori di rivenderle tutta la produzione ottenuta, così sacrificando del tutto la libertà per gli agricoltori di provvedere in maniera autonoma alla commercializzazione dei propri raccolti. In tal modo, in estrema sintesi, la Società italiana sementi accanto al "monopolio"³ relativo alla moltiplicazione e commercializzazione del grano da semina "senatore Cappelli", di cui beneficiava nella veste di licenziataria esclusiva di quel seme certificato, aveva così aggiunto anche il "monopsonio" nell'acquisto della granella ottenuta dagli agricoltori: monopsonio che costituiva, a sua volta, la base di un nuovo monopolio questa volta da far valere "a valle" nella commercializzazione della granella alle industrie molitorie e della trasformazione presenti lungo tutta la filiera agro-alimentare ed interessate alla produzione di alimenti (pasta, biscotti etc.) contenenti proprio tale grano.

Sotto questo profilo, la vicenda in esame, per quanto dimensionalmente circoscritta, appare singolarmente in linea con quel più ampio processo che sta emergendo a livello dell'economia globalizzata, con particolare riguardo proprio alle filiere agroalimentari: processo che la letteratura economica e sociologica descrive in termini, per

² A ben vedere, proprio sulla base della specifica precisazione presente nel testo dell'art. 62 comma 2°, l'autorità garante della concorrenza nel provvedimento Al24 breeders/produttori uva senza semi, n. 29679 del 25 maggio 2021, ha ritenuto applicabile la norma ad un contratto che conteneva la semplice licenza d'uso relativa a vitigni di uva senza semi, attuata, senza passaggio della proprietà, in particolare mediante un contratto c.d. di affitto dei vitigni. Nel caso di specie, l'esclusione della violazione dell'art. 62 venne sostenuta dall'autorità sia in quanto vi ricorreva proprio l'esplicita ipotesi di non applicabilità della norma ai rapporti interni ad organizzazioni di produttori agricoli [il licenziatario dei vitigni, oggetto di privativa, nonché distributore dell'uva prodotta dall'utilizzo del seme era la stessa organizzazione dei produttori cui aderivano i viticoltori], sia in quanto non era emersa in concreto una situazione di dipendenza economica, considerato il limitato posizionamento detenuto a livello nazionale dai *breeders* e dai loro licenziatari coinvolti nella vicenda rispetto ad altri analoghi operatori cui gli agricoltori avrebbero potuto rivolgersi. Per una diversa soluzione, sempre in materia di contratti di fornitura di vitigni di uva senza semi è intervenuta la recente decisione di Cass. 9 aprile 2024, n. 9429, anche alla luce della decisione della Corte di giustizia 19 dicembre 2019, C-176/18, c.d. Caso dei mandarini Nadorcott, su cui ci si riserva di intervenire *funditus* in altra occasione.

³ È il caso di precisare che nel corso della presente nota, pur utilizzando i termini "monopolio" o "monopsonio", si è consapevoli del loro uso non in linea quello proprio della letteratura economica in senso stretto. È evidente, infatti, a voler qui limitarsi ai grani certificati, che esiste pur sempre una competizione tra i diversi grani oggetto di distinte privative, in quanto destinati alla medesima funzione economica. Ma resta pur sempre che ciascuno di essi presenta caratteristiche uniche suscettibili di incidere in concreto sulle scelte degli acquirenti.

certi versi enfatici, di *Monopsony capitalism*⁴, in quanto caratterizzato appunto a monte da una miriade di fornitori a fronte di pochissimi acquirenti (in termini, dunque, più precisi di oligopsonio che di monopsonio), i quali, avvalendosi di brevetti e di esclusive, sono in grado di mortificare i prezzi di acquisto a danno dei fornitori, riducendo così i propri costi, per poi agire a valle da monopolisti o da oligopolisti nell'offerta di beni finali ai consumatori⁵.

Nel caso specifico del grano da semina certificato, ricorrente nella vicenda oggetto di questa nota, è opportuno un ulteriore chiarimento in quanto, a ben vedere, la Società italiana Sementi, in definitiva, ha applicato sostanzialmente nella commercializzazione del grano da semina certificato destinato, per definizione, al mercato, il medesimo schema contrattuale che viene utilizzato nella antecedente fase di predisposizione del seme stesso, ossia in quella volta alla moltiplicazione dei semi originali con esiti decisamente contrari alla libera concorrenza sul mercato.

Il punto merita di essere precisato.

Normalmente, le imprese sementiere, al fine di procurarsi una cospicua quantità di materia prima da mettere sul mercato come grano da semina, lungi dal farlo coltivando direttamente terreni, si rivolgono a selezionati operatori terzi. In particolare, stipulano contratti con operatori agricoli affinché costoro provvedano, sui terreni di cui essi dispongono, alla moltiplicazione del materiale genetico di base che viene loro fornito dalla stessa impresa sementiera. Ai fini della moltiplicazione delle sementi, necessaria per ottenere la materia prima di base destinata successivamente alla vendita sul mercato, le imprese sementiere creano *a monte* una filiera "chiusa": gli operatori agricoli, vincolati per contratto a coltivare con finalità di moltiplicazione il materiale genetico fornito dalla impresa sementiera, sono tenuti non solo a consegnare a questa l'intera produzione ottenuta, ma anche a rispettare alcuni obblighi di fare durante la coltivazione secondo il modello dei c.d. contratti di integrazione: ciò in ragione dello specifico interesse delle imprese sementiere ad ottenere alla fine del ciclo produttivo un prodotto di qualità da collocare, previa certificazione, sul mercato come grano da semina. In questo caso, la necessità che il prodotto ottenuto dai singoli coltivatori sia, nella sua totalità, messo a disposizione della sola impresa sementiera è *in re ipsa*, trattandosi appunto di contratti finalizzati alla moltiplicazione del seme nell'esclusivo interesse di tale impresa. La natura "chiusa" di questa filiera comporta che, nella prassi, il rapporto contrattuale tra la impresa sementiera e le imprese agricole moltiplicatrici può configurarsi tanto come un contratto di fornitura di beni, nel senso che l'impresa sementiera vende al singolo riproduttore il seme da moltiplicare salvo poi riacquistare tutta la produzione ottenuta dal coltivatore su cui grava un obbligo di rivederla, quanto come un contratto di fornitura di servizi, nel caso in cui l'impresa sementiera si riservi la proprietà del materiale genetico di base consegnato agli agricoltori per la moltiplicazione e si riprenda il raccolto, pagando il coltivatore per il servizio fornito.

Rispetto a questo circuito contrattuale che *a monte* permette all'impresa sementiera di avere a disposizione ogni anno quantità adeguate di sementi da vendere sul mercato come seme, diverso è quello che si presenta *a valle* nel quale la stessa impresa

⁴ *Ex multis* si v. in particolare DEV NATHAN *et al.*, *Reverse subsidies in global monopsony capitalism*, Cambridge 2022; nonché, il più ottimistico contributo di ASHOK KUMAR, *Monopsony capitalism: power and production in the twilight of the sweatshop age*, Cambridge 2020.

⁵ È questo, a tacer d'altro, ciò che avviene a livello globale a proposito delle sementi con brevetti e private che, per più del 60%, sono nella mani di tre imprese multinazionali (Bayer-Monsanto, Dupont-Dow and Chem China-Syngenta) che così dominano nelle *global value chains*: sul punto si v. DEV NATHAN, *From Monopoly to Monopsony Capitalism*, in 64 *The Indian Journal of Labour Economics* 2021, p. 846 ss.

sementiera esercita la sua attività di commercializzare sul mercato il seme di base così conseguito per effetto della intervenuta moltiplicazione, affinché ciascuno degli acquirenti, operatori agricoli, utilizzi le sementi acquistate per la propria produzione agricola, con la piena libertà di vendere l'intero raccolto a grossisti o alle imprese di trasformazione ovvero di conservarne una parte per la risemina.

In definitiva, nello svolgimento della loro attività, le imprese sementiere si avvalgono di due fondamentali schemi contrattuali: *a*) i contratti di coltivazione mediante i quali, a monte, esse si procurano la materia prima, in una filiera chiusa, fornendo ad alcuni coltivatori il materiale genetico di base da moltiplicare in modo da acquisire tutta la produzione così conseguita; *b*) i contratti stipulati a valle con i quali esse provvedono alla vendita delle sementi moltiplicate a favore sia direttamente dei coltivatori interessati all'utilizzo di siffatto seme nelle proprie aziende, sia degli intermediari (ad es. consorzi agrari) che provvedono successivamente alla commercializzazione finale.

Ebbene, nel caso di specie l'impresa sementiera, nella veste di licenziataria esclusiva del grano da semina certificato c.d. Senatore Cappelli, ha applicato, sostanzialmente, al circuito a valle, ossia quello relativo alla commercializzazione sul mercato di tali sementi, lo stesso regolamento contrattuale destinato al circuito a monte, ossia per i semplici moltiplicatori dell'originario materiale genetico. Infatti, anche nei contratti a monte risulta imposta unilateralmente la clausola secondo la quale l'acquirente del grano da seme certificato deve cedere l'intera produzione ottenuta alla stessa impresa sementiera, come se fosse un semplice moltiplicatore. Così facendo, in spregio alla stessa licenza, l'impresa non commercializza sul mercato dei produttori agricoli in grano da seme, in quanto sempre recupera a sé l'intera produzione della granella così ottenuta. Viceversa, l'impresa sementiera sfrutta in maniera anomala la sua licenza esclusiva nella riproduzione del seme certificato in quanto, in definitiva, da essere monopolista nella fornitura di siffatto seme certificato sul mercato, si trasforma, nell'imporre la rivendita a sé stessa della produzione granaria quale condizione per la fornitura del seme, nella posizione di monopolista nella vendita della granella così ottenuta sul mercato, presentandosi come unico interlocutore nei rapporti con le imprese alimentari interessate alla trasformazione della granella, tagliando fuori da siffatto mercato tutti gli agricoltori che hanno ottenuto raccolti con l'impiego del seme Cappelli.

In questa prospettiva, a nostro avviso, a prescindere dal richiamare in questa sede le altre violazioni addebitate alla Società Italiana Sementi, è da dubitare fondatamente che la vicenda sin qui analizzata sia riconducibile alla sola applicazione dell'art. 62 del d.lg. n. 1/2012, come si è limitata a fare l'autorità antitrust, attenendosi alla sola denuncia posta alla sua attenzione da soggetti privati.

Infatti, nel caso di specie è emerso con chiarezza che il meccanismo contrattuale adottato dalla Società Italiana Sementi nella sua portata di massa, in quanto coinvolgente tutti i coltivatori interessati alla coltivazione di grano da seme Cappelli, ha indubbiamente avuto una ricaduta sull'intero mercato di riferimento, a partire dal rilievo che, nell'escludere tutti i produttori agricoli dal mercato relativo alla commercializzazione della granella ottenuta dall'utilizzo di tale seme, la Società in causa ha violato in maniera grave la libertà di concorrenza, in particolare la libertà di tutti i singoli agricoltori interessati ad avvalersi del seme Cappelli, di commercializzare in piena autonomia il proprio raccolto, in quanto costretti a venderlo sempre e solo a favore della sola Società italiana Sementi ad un prezzo, peraltro, necessariamente "guidato" da tale controparte negoziale, con l'ulteriore risultato, a sua volta non privo di rilievo, da far diventare la Società italiana Sementi l'unica offerente la vendita della granella proveniente dall'uso di seme Cappelli nei successivi stadi della filiera agro-alimentare, ossia nei rapporti con l'industria alimentare.

A tacer d'altro, sin da 2001 con l'art. 11 della legge 5 marzo 2001, n. 57 nell'art. 9

della legge n. 192 del 1998, relativo appunto all'abuso di dipendenza economica, è stato aggiunto il comma 3 *bis* a tenore del quale «ferma restando l'eventuale applicazione dell'articolo 3 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato può, qualora ravvisi che un abuso di dipendenza economica abbia rilevanza per la tutela della concorrenza e del mercato, anche su segnalazione di terzi ed a seguito dell'attivazione dei propri poteri di indagine ed esperimento dell'istruttoria, procedere alle diffide e sanzioni previste dall'articolo 15 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, nei confronti dell'impresa o delle imprese che abbiano commesso detto abuso».

Ebbene, non è chi non veda che nella vertenza sopra analizzata, l'autorità garante della concorrenza ha di fatto "graziato" la Società italiana Sementi in quanto avrebbe dovuto attivare d'ufficio la disposizione ora richiamata con la conseguenza di irrogare sanzioni certamente più gravi rispetto ma quelle adottate sulla base dell'art. 62 del d.lg. n. 1/2012.

Così va il mondo dell'antitrust italiano!

ANTONIO JANNARELLI

ABSTRACT

La nota commenta la decisione del TAR Lazio del 6 novembre 2023 n. 16396 che ha confermato il provvedimento dell’Autorità garante della concorrenza che, sulla base dell’art. 62 del d.lg. 1/2012, aveva sanzionato tre gravi comportamenti scorretti tenuti dalla Società italiana Sementi nella gestione dell’esclusiva relativa al grano da semina Cappelli durante la fase della sua commercializzazione. La riserva critica avanzata nel commento riguarda l’originaria scelta dell’AGCM di limitarsi a sanzionare il semplice abuso di dipendenza economica intervenuto nelle relazioni contrattuali, e non già l’indubbia turbativa sull’intero mercato che tale condotta aveva generato e che avrebbe meritato una più onerosa sanzione.

The note comments on the decision of the Lazio TAR of 6 November 2023 n. 16396 which confirmed the provision of the competition authority which, on the basis of art. 62 of the legislative decree. 1/2012, had sanctioned three serious incorrect behaviors carried out by the Italian Sementi company in the management of the intellectual property relating to seed wheat “Cappelli” during the marketing phase. The criticism advanced in the comment concerns the original choice of the AGCM to limit itself to sanctioning the simple abuse of economic dependence which occurred in contractual relations, and not the undoubted disturbance on the entire market that such conduct had generated and which would have deserved more onerous penalty.

PAROLE CHIAVE: Relazioni contrattuali – Filiera agro-alimentare – Pratiche scorrette – Abuso di dipendenza economica – Turbativa del mercato.

KEYWORDS: *Contractual Relations – Agrifood Supply Chain – Unfair Practices – Abuse Of Economic Dependence – Market Disturbance.*

AFFITTO DI FONDO RUSTICO

CORTE DI CASSAZIONE, Sezione III (Ord.) – 25 gennaio 2023, n. 4280 – Pres. SCODITTI – Rel. GORGONI – Argo (Avv. Antonio e Massimo Sciaudone) c. Società agricola San Mario S.r.l. (Avv. Malpede) e Stabile (int).

Affitto di fondo rustico - Comunione - Locazione della cosa comune - Rappresentanza - Validità della stipulazione.

L'esistenza, tra i partecipanti alla comunione, di un reciproco rapporto di rappresentanza, in base al quale ciascuno di essi può locare la cosa in comune e agire per la cessazione o la risoluzione del contratto e la consegna del bene locato, anche nell'interesse degli altri comunisti – essendo atti di utile gestione, rientranti nell'ambito dell'ordinaria amministrazione della cosa comune, per i quali è da presumere, salvo prova contraria, che il singolo comunista abbia agito anche con il consenso degli altri – non implica che, quando sia in questione non la validità della locazione rispetto al conduttore, ma il procedimento di formazione della volontà dei partecipanti in ordine al contratto da concludere, si possa derogare all'art. 1108, comma 3°, cod. civ. (Massima non ufficiale) (1).

(Omissis).

FATTO

Vincenzo Argo ricorre per la Cassazione della sentenza n. 1663/2022 emessa dalla Corte d'appello di Napoli, resa pubblica il 21 aprile 2022, formulando due motivi;

resiste con controricorso la Società Agricola San Mario S.r.L.; nessuna attività difensiva è svolta in questa sede da Raffaele Stabile, rimasto intimato;

il ricorrente rappresenta nella descrizione del fatto che aveva convenuto, dinanzi al Tribunale di Napoli Nord, sezione specializzata agraria, la società Marican Agriculture Società Agricola S.r.L. e Raffaele Stabile, per sentire dichiarare la nullità, l'illegittimità, l'inefficacia dei contratti di affitto aventi ad oggetto due fondi rustici, l'uno in Teverola, l'altro in Carinaro, di cui era proprietario per lo quota di 2/6 insieme con la sorella Eleonora, che Raffaele Stabile aveva stipulato con la società Marican Agriculture S.r.L.;

a tal fine adduceva che Raffaele Stabile era stato incaricato di gestire la comunione dei beni, ma non era stato nominato amministratore della comunione, che i contratti avevano la durata di 8 anni e 11 mesi ed erano stati stipulati senza l'assistenza delle associazioni di categoria, per cui avrebbero dovuto avere la durata di 15 anni, ex artt. 45 e 48 della legge n. 203/1982, che il potere di rappresentanza conferito a Raffaele Stabile non comprendeva la stipulazione di atti di straordinaria

amministrazione e che, ai sensi dell'art. 1108, comma 3°, cod. civ., per la valida stipulazione dei contratti sarebbe stata necessaria una decisione assunta all'unanimità dai comproprietari;

la società Marican Agriculture, costituitasi, eccepiva l'improcedibilità, l'inammissibilità e l'infondatezza della domanda attorea e con riconvenzionale chiedeva il risarcimento dei danni nonché la chiamata in causa dei terzi con cui Vincenzo Argo aveva stipulato contratti di affitto;

il Tribunale, con sentenza n. 2658-2020, rigettava la domanda attorea e dichiarava inammissibile quella riconvenzionale;

la Corte d'appello di Napoli, sezione specializzata agraria, con la sentenza oggetto dell'odierno ricorso, investita del gravame da Vincenzo Argo, ha rigettato l'appello, ha confermato il rigetto della domanda dell'odierno ricorrente, ma sulla scorta di motivi diversi da quelli su cui si era basata la decisione del Tribunale;

in particolare, diversamente da giudice di prime cure, ha ritenuto nulla la previsione contrattuale relativa alla durata dei contratti e, in applicazione dell'art. 1339 cod. civ., ha sostituito la durata convenzionale con quella prevista dall'art. 45 della legge n. 203/1982;

ha rilevato che, riguardo al contratto di affitto avente ad oggetto i beni in Carinaro, ogni contestazione relativa ai poteri di Raffaele Stabile era stata sanata dalla successiva ratifica compiuta da Rosa Stabile e da Maria Argo attraverso il contratto preliminare di vendita stipulato in data 30 marzo 2016, cioè contestualmente alla concessione in affitto, perché: *a)* nella promessa di vendita era stato espressamente richiamato il contratto di affitto; *b)* il contratto di affitto era stato ad essa allegato; *c)* Raffaele Stabile, Rosa Stabile e Maria Argo insieme rappresentavano la quota proprietaria maggioritaria; *d)* il difetto del consenso degli odierni ricorrenti, determinando la mancanza della unanimità richiesta dall'art. 1108 cod. civ., era da considerare irrilevante, perché il comproprietario può concedere validamente in locazione la cosa comune, presumendosi che agisca nell'interesse e con il consenso degli altri; *e)* il contratto di affitto di fondo rustico per la durata minima di quindici anni stipulato anche se verbalmente da uno dei comproprietari è valido ed efficace anche se il locatore abbia violato i limiti dei poteri di amministrazione a lui spettanti, *ex* artt. 1105 e 1108 cod. civ., senza che gli altri partecipanti possano agire per la rivendica o per il rilascio nei confronti del conduttore, salvo il diritto al risarcimento dei danni verso il locatore, qualora la sua attività risulti pregiudizievole agli interessi della comunione;

ha ritenuto che la conduttrice avesse stipulato i contratti in buona fede e con pieno affidamento sulla disponibilità del compendio da parte di Raffaele Stabile;

ha negato il diritto di Vincenzo Argo di chiedere la nullità del contratto, ma gli ha riconosciuto la facoltà di agire anche in rivalsa nei confronti degli altri comproprietari e nel rapporto interno tra di essi, in ragione della violazione da parte di costoro dell'art. 1108, comma 3°, cod. civ.;

quanto al contratto avente ad oggetto i beni in Teverola, ha considerato la domanda di nullità superflua, attesa la risoluzione contrattuale intercorsa tra le parti, giustificata dal fatto che la conduttrice non aveva trovato i beni adeguati alle proprie esigenze; la trattazione del ricorso è stata fissata ai sensi dell'art. 380 *bis* cod. proc. civ.

La controricorrente ha depositato memoria.

Considerato che:

1) con il primo motivo il ricorrente deduce, ai sensi dell'art. 360, comma 1°, n. 3 cod.proc.civ., la violazione e falsa applicazione dell'art. 1108, comma 3°, cod. civ.;

oggetto di censura sono più capi della sentenza:

i) quello con cui, pur avendo disposto, ai sensi dell'art. 1339 cod. civ., la sostituzione automatica della pattuizione con cui era stata fissata in 8 anni e 11 mesi la durata dei contratti di locazione con quella di cui alla legge n. 203/1982, portando a quindici anni la durata dei contratti, ha ritenuto irrilevante la mancanza dell'unanimità richiesta dall'art. 1108 comma 3°, cod. civ. per la locazione ultranovennale, applicando il principio di diritto a mente del quale il comproprietario può validamente concedere in locazione la cosa comune, dovendosi presumere che agisca nell'interesse e con il consenso degli altri;

ii) quello secondo cui l'affitto di fondo rustico per la durata minima prescritta dalla legge stipulato, ancorché verbalmente, da uno dei comproprietari che ne abbia la disponibilità sorge validamente e svolge i suoi effetti anche se il locatore abbia violato i limiti del potere di rappresentanza a lui spettanti, ai sensi degli artt. 1105 e 1108 cod. civ. e agli altri comproprietari non compete né l'azione di rilascio né quella di rivendica, ma solo l'eventuale risarcimento del danno;

iii) quello secondo cui il bene era stato concesso validamente in locazione da alcuni partecipanti alla comunione che rappresentavano la quota maggioritaria dell'intero;

in ordine alle questioni di cui alle lett. *i)* e *ii)*, la giurisprudenza richiamata dalla Corte territoriale, secondo la rappresentazione del ricorrente, sarebbe stata superata con la decisione n. 24489/2017 che, in termini esattamente antitetici rispetto alla decisione assunta, precluderebbe la stipulazione di un contratto di affitto di fondo rustico per la durata minima di quindici anni imposta dalla legge in assenza di una deliberazione dei comproprietari assunta all'unanimità;

la questione di cui alla lett. *iii)* sarebbe errata per contrasto con la decisione n. 8435/2020 delle Sezioni unite che, in una fattispecie nella quale si discuteva di una concessione atipica *ad aedificandum* ultranovennale soggetta alle stesse norme previste per la locazione, ha chiarito che occorre l'unanimità dei condomini, ai sensi dell'art. 1108 cod. civ.;

2) con il secondo motivo il ricorrente rimprovera alla Corte d'appello, in relazione all'art. 360, comma 1°, n. 4, cod.proc.civ., di avere reso una motivazione contraddittoria, giacché, dopo avere accertato e dichiarato che per la stipulazione del contratto di affitto difettava il consenso di due dei comproprietari, ha rigettato la domanda in forza della giurisprudenza secondo cui il consenso di tutti i comproprietari doveva dirsi presunto ed ha ulteriormente sostenuto che ogni contestazione in merito al difetto di procura dei comproprietari sarebbe stata sanata dalla successiva ratifica di Rosa Stabile e Maria Argo, altre due comproprietarie, mediante il contratto preliminare di compravendita stipulato il 30 marzo 2016;

la tesi rappresentata dai ricorrenti è che la Corte d'appello abbia presunto il consenso di tutti i comproprietari, pur avendo accertato la mancanza di consenso degli odierni ricorrenti, e che abbia applicato una regola, quella della presunzione di esistenza di un potere di rappresentanza, inconferente, stante la necessità per la

valida stipulazione del consenso di una delibera assunta all'unanimità, mentre nel caso di specie non solo era mancata l'unanimità, ma era assente una qualsivoglia delibera;

anche la conduttrice non poteva andare esente da responsabilità, perché era a conoscenza della ricorrenza di una situazione di comproprietà e, attesa la durata anomala del contratto, avrebbe dovuto pretendere che la locazione fosse stipulata sulla scorta di una specifica delibera assunta all'unanimità;

3) il primo motivo merita accoglimento nei termini che seguono:

– il fatto che tra i partecipanti alla comunione esista un reciproco rapporto di rappresentanza, in virtù del quale ciascuno di essi può procedere alla locazione della cosa comune ed agire per la cessazione o la risoluzione del contratto e la consegna del bene locato, anche nell'interesse degli altri partecipanti alla comunione, trattandosi di atti di utile gestione rientranti nell'ambito dell'ordinaria amministrazione della cosa comune, per i quali è da presumere, salvo prova contraria, che il singolo comunista abbia agito anche con il consenso degli altri, non implica che, quando non sia in questione la validità della locazione rispetto al conduttore, ma il procedimento di formazione della volontà dei partecipanti in ordine al contratto a concludersi, possa derogarsi all'art. 1108 cod. civ., comma 3°, cod. civ. il quale dispone che «è necessario il consenso di tutti i partecipanti per gli atti di alienazione o di costituzione di diritti reali sul fondo comune e per le locazioni di durata superiore a nove anni»;

lo ha chiarito questa Corte, come rilevato dal ricorrente, con l'ordinanza n. 24489/2017, la quale precisa - anche sottolineando che la pronuncia n. 483 del 13/01/2009, richiamata dalla Corte territoriale, trae dalla sua violazione la conseguenza della responsabilità aquiliana del comunista operante oltre il mandato - che il regime di cui all'art. 1108 cod. civ. non subisce deroghe stante la perfetta compatibilità tra esigenza di una delibera unanime e stipula (al limite anche in forma verbale) dell'affitto;

- l'assenza di una delibera unanime – pacifica anche per la sentenza impugnata – rende inidonea la ratifica proveniente soltanto da alcuni comunisti, benché rappresentanti la quota proprietaria di maggioranza; la ratifica per poter produrre effetti nei confronti dei comproprietari falsamente rappresentati avrebbe dovuto provenire da tutti costoro;

4) il secondo motivo è assorbito, stante l'accoglimento del primo motivo;

5) va accolto il primo motivo, il secondo è assorbito, la sentenza è cassata in relazione al motivo accolto con rinvio alla Corte d'appello di Napoli, in diversa composizione, che liquiderà anche le spese del giudizio di cassazione.

Per questi motivi

La Corte accoglie il primo motivo, dichiara assorbito il secondo, cassa e rinvia alla Corte d'appello di Napoli, in diversa composizione, anche per la liquidazione delle spese del giudizio di Cassazione.

(*Omissis*).

(1) **L'amministrazione di res in comunione nel contratto di locazione**

SOMMARIO: 1. Il fatto. – 2. La decisione della Suprema Corte e l'influenza sul *thema disputandum* di Cass., Sez. un., n. 11135/2012. – 3. Cenni sul quadro normativo sulla comunione ricavabile dagli artt. 1102, 1105 e 1108 cod. civ. – 4. L'applicabilità del modello della gestione degli affari. – 5. Qualificazione della nullità rilevata e operatività della legge n. 203/1982. – 6. Conclusioni.

1. L'ordinanza in commento affronta la controversa questione del modo in cui devono essere coniugati il principio consacrato nell'art. 1108, comma 3°, cod. civ., in virtù del quale per gli atti di alienazione o di costituzione di diritti reali sul fondo comune e per le locazioni di durata superiore a nove anni è necessario il consenso di tutti i partecipanti alla comunione, e quello secondo il quale la locazione della cosa da parte di uno dei comproprietari va collocata nell'ambito della gestione degli affari ed è soggetta alle regole di questo istituto.

V.A., comproprietario di due fondi rustici con il convenuto R.S. e altri soggetti, adì la Sezione specializzata agraria del Tribunale di Napoli Nord per la declaratoria di nullità, illegittimità e inefficacia dei contratti di affitto con i quali aveva concesso in locazione gli anzidetti fondi alla società M.A. s.r.l.

L'attore sottolineò che la durata dei contratti inerenti ai fondi, pur essendo stata fissata convenzionalmente in 8 anni e 11 mesi, doveva essere estesa a 15 anni, poiché tali contratti erano stati conclusi senza l'assistenza delle associazioni di categoria, per cui avrebbe dovuto trovare applicazione la durata ordinaria dei contratti agrari *ex* artt. 1, 45 e 58, legge 3 maggio 1982, n. 203 (c.d. legge sui contratti agrari)¹. In virtù di questa considerazione, V.A. addusse che R.S. aveva stipulato i contratti in questione senza il consenso degli altri comunisti, violando così quanto previsto dall'innanzi richiamato terzo comma dell'art. 1108 cod. civ.

Respinta la domanda in primo grado, la sezione specializzata della Corte d'appello di Napoli, investita del gravame, lo respinse, ma, applicando l'art. 1339 cod. civ., sostituì la clausola relativa alla durata convenzionale, estendendola a quindici anni, come previsto dall'art. 1, legge n. 203/1982.

La Corte ritenne che la mancata partecipazione di tutti i comproprietari al preliminare di vendita, all'interno del quale si collocava il contratto di affitto *de quo*, fosse stata supplita dalla ratifica di coloro i quali rappresentavano la quota maggioritaria della comunione. Stabili, infatti, che, in casi come questo, non sarebbe necessario il consenso unanime richiesto dall'art. 1108, comma 3°, cod. civ., nei limiti in cui il comproprietario stipulante agisca nell'interesse (e con il consenso quantomeno di alcuni) degli altri comunisti.

Per i giudici di secondo grado, il contratto di affitto di fondo rustico di durata ultranovennale, sebbene concluso da uno solo dei comproprietari, sarebbe valido ed efficace, anche qualora abbia oltrepassato i limiti dei poteri di rappresentanza di cui agli artt. 1105 e 1108 cod. civ. In questo caso resterebbero salvi, però, sia il diritto degli altri comunisti di esperire azione di risarcimento del danno verso il locatore, se il contratto

¹ L'art. 1, legge n. 203/1982 prevede, specificamente, che la durata minima dei contratti di affitto è di quindici anni, salvo che il contratto sia stato stipulato con l'ausilio delle associazioni di categoria *ex* art 45 della medesima legge. Il meccanismo di protezione è rafforzato dall'art. 58, ai sensi del quale le norme previste dalla legge *de qua* sono inderogabili, le convenzioni in contrasto con esso sono nulle di pieno diritto, e la loro invalidità può essere rilevata anche d'ufficio.

abbia arrecato nocumento agli interessi degli stessi e della comunione, sia la possibilità di agire in rivalsa nei confronti degli altri comproprietari, nel rapporto interno fra loro, in ragione della violazione dell'art. 1108, comma 3°, cod. civ.

Contro la sentenza dei giudici di merito fu proposto ricorso in Cassazione, nel quale furono denunciate la violazione e la falsa applicazione dell'art. 1108, comma 3°, cod. civ., nonché la contraddittorietà della motivazione, giacché la Corte d'appello aveva presunto il consenso di tutti i comproprietari, pur avendo accertato la mancata prestazione dello stesso da parte dei ricorrenti.

2. Con l'ordinanza che qui si commenta i giudici di legittimità accolgono il primo motivo (con conseguente assorbimento del secondo), affermando che l'esistenza, tra i partecipanti alla comunione, di un reciproco rapporto di rappresentanza, in virtù del quale ciascuno di essi può procedere alla locazione della cosa comune e agire per la cessazione o la risoluzione del contratto e la consegna del bene locato, anche nell'interesse degli altri partecipanti alla comunione², non implica che, quando sia in questione non la validità della locazione rispetto al conduttore, ma il procedimento di formazione della volontà dei partecipanti in ordine al contratto da concludere, si possa derogare all'art. 1108 cod. civ., comma 3°, cod. civ. il quale dispone che «è necessario il consenso di tutti i partecipanti per gli atti di alienazione o di costituzione di diritti reali sul fondo comune e per le locazioni di durata superiore a nove anni».

In definitiva, quindi, la Corte di Cassazione riafferma il carattere inderogabile dell'enunciato ora riportato testualmente.

La ratifica di un atto come quello di cui si discorre si potrebbe configurare solo se tutti i comproprietari vi partecipino, estrinsecando la propria volontà tramite una delibera unanime, anche se questa venga espressa in forma orale e intervenga in un momento successivo alla conclusione del contratto.

Il tema della legittimazione del singolo alla stipula di contratti di locazione destinati a spiegare effetti anche nei confronti degli altri comproprietari è stato oggetto di un dibattito giurisprudenziale molto articolato, che ha trovato una significativa composizione soprattutto nella sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione del 4 luglio 2012, n. 11135. Nella fattispecie vagliata dai giudici, però, da un lato, il problema direttamente affrontato era relativo alla legittimazione del comproprietario non locatore all'esercizio dei diritti e dei poteri derivanti dalla conclusione di un contratto al quale non aveva partecipato e, dall'altro, non era in questione la stipula di un contratto di locazione di durata ultranovennale.

Orbene, nella suddetta pronuncia la Suprema Corte ha affermato il principio secondo il quale «la locazione della cosa comune da parte di uno dei comproprietari rientra nell'ambito di applicazione della gestione di affari ed è soggetta alle regole di tale istituto, tra le quali quella di cui all'art. 2032 cod. civ., sicché, nel caso di gestione non rappresentativa, il comproprietario non locatore potrà ratificare l'operato del gestore e, ai sensi dell'art. 1705 cod. civ., comma 2°, applicabile per effetto del richiamo al mandato contenuto nel citato art. 2032 cod. civ., esigere dal conduttore, nel contraddittorio con il comproprietario locatore, la quota dei canoni corrispondente alla quota di proprietà indivisa».

La recente ordinanza in esame in questa sede costituisce l'esito del processo interpretativo e argomentativo sedimentatosi nella giurisprudenza di legittimità, al quale ha

² Secondo la Corte, si tratta in realtà di atti di utile gestione della cosa comune, per i quali è da presumere, salvo prova contraria, che il singolo comunista abbia agito con il consenso degli altri.

dato un impulso rilevante la sentenza del 2012 sopra citata, nella quale vengono ricostruiti dai giudici gli orientamenti più importanti in argomento.

Secondo un primo indirizzo, manifestatosi con riferimento a un contratto concluso con l'affittuario da uno solo dei comproprietari, il rapporto tra quest'ultimo e il resto dei partecipanti alla comunione sarebbe regolato dalle disposizioni che il codice civile detta in materia di mandato senza rappresentanza e, pertanto, il proprietario non sottoscrittore potrebbe revocare il mandato ed esercitare *ex art. 1705*, comma 2°, cod. civ. ogni diritto di credito derivante dal rapporto negoziale, nonché essere legittimato ad agire in giudizio per la riscossione del canone. Secondo questa ricostruzione, il mandante, ai sensi dell'art. 1705 cod. civ., eserciterebbe in via diretta, e non surrogatoria, i diritti di credito sorti in capo al mandatario sulla base del contratto concluso.

Altro filone interpretativo considera ammissibile la convalida di un contratto concluso da parte di uno solo dei comunisti, nei limiti in cui questo configuri una gestione utile del bene nell'interesse comune. I rapporti tra gli altri comproprietari e l'autore della gestione, che può avere validamente agito anche all'insaputa degli altri comunisti, sarebbero regolati dalle norme della comunione e non potrebbero incidere sulla sfera giuridica del terzo, che resterebbe vincolato in via esclusiva con il locatore, e non potrebbe subire interferenze o pregiudizio dai rapporti tra i comunisti stessi. La locazione sarebbe valida pure quando il locatore abbia violato i limiti imposti dall'art. 1105 cod. civ., poiché sarebbe sufficiente la disponibilità della cosa locata, mentre agli altri comproprietari sarebbe riconosciuto solo il diritto al risarcimento del danno.

Secondo un ulteriore, radicato orientamento giurisprudenziale, sugli immobili oggetto di comunione, in difetto di prova contraria, concorrerebbero pari poteri gestori da parte di tutti i comproprietari, in virtù della presunzione secondo la quale ognuno opera con il consenso degli altri e indipendentemente dalla qualificazione giuridica del potere del singolo comproprietario che pone in essere un atto di ordinaria amministrazione sul bene comune, purché vi sia la disponibilità della cosa da parte del comproprietario, corrispondente alla detenzione esclusiva e qualificata dell'immobile, trattandosi di un presupposto di ogni locazione. Aderendo a questa proposta interpretativa, si dovrebbe opinare che, mentre ciascun comproprietario può ottenere direttamente il pagamento della propria quota dei canoni di locazione, alla disdetta del contratto e all'azione di risoluzione è legittimato esclusivamente quello che ha stipulato il contratto.

Secondo la pronunzia della Suprema Corte del 2012, non sarebbe ipotizzabile un mandato tacito o presunto reciprocamente conferito dai comproprietari, poiché una tale valutazione configgerebbe con il sistema di amministrazione congiuntiva configurato dall'art. 1105 cod. civ.; inoltre, per l'ipotesi di gran lunga più frequente, ossia della conclusione del contratto all'insaputa degli altri comproprietari, mancherebbe la possibilità di identificare il comportamento concludente che consentirebbe la stipula della locazione.

Nell'ottica degli ermellini, la riconduzione della fattispecie all'ambito di applicazione delle disposizioni concernenti la gestione di affari altrui permetterebbe di offrire una soluzione idonea a contemperare gli interessi dei vari soggetti coinvolti.

Sulla scorta dell'orientamento esplicitato dai giudici di legittimità, sembra opportuno, per verificare la fondatezza dell'interpretazione prospettata dagli ermellini stessi, prendere l'abbrivio dall'obiettivo perseguito dal legislatore del 1942. Questi ha inteso bilanciare le esigenze dei comproprietari non coinvolti nella stipula del contratto di locazione, quelle dei terzi coinvolti e del comproprietario locatore, nonché assicurare la salvaguardia del principio del *favor contractus* in vista dell'interesse generale alla circolazione dei beni.

Pertanto, l'esame delle norme in argomento deve proiettarsi sulle disposizioni relative all'uso del bene in comproprietà, alla sua amministrazione, alla formazione della

volontà con riferimento agli atti con i quali se ne dispone e alle modalità di manifestazione della volontà; in seguito, occorrerà verificare a quali condizioni si possano riconoscere efficacia e validità a un contratto di locazione per il quale il processo di formazione della volontà non sia stato conforme al modello predeterminato dal legislatore.

3. Il codice civile disciplina il godimento di un bene in comunione e regola in modo rigido anche i poteri e i confini dei diritti dei contitolari relativamente all'amministrazione di un bene in regime di comunione ordinaria, *in primis* con l'art. 1102 cod. civ., che prevede due limitazioni importanti all'uso della cosa comune, affermando sia l'impossibilità di mutarne la destinazione economica, che il divieto di impedire agli altri comunisti di farne parimenti uso.

Riguardo al primo limite, la destinazione economica indica, come è noto, quella che, nel computo delle destinazioni possibili, viene attribuita dall'uomo al bene, in quanto più funzionale alla soddisfazione dei suoi bisogni. Tenendo conto della destinazione economica e, quindi, entro i limiti della stessa, il comunista utilizza la *res* traendone il più ampio vantaggio, potendo persino utilizzarla in completa autonomia.

L'art. 1102 cod. civ. vieta al singolo comunista di "abusare" del proprio diritto, così da impedire agli altri partecipanti di usare parimenti la cosa: questo divieto si considera violato, quando l'utilizzazione della cosa da parte di uno dei comunisti sia talmente ampia, da escludere per gli altri qualsiasi forma di utilizzo³.

Dall'articolo ora citato si evince la possibilità, per ogni comunista, di godere del bene in un'ottica di bilanciamento degli interessi degli altri e del mantenimento e della preservazione della stessa *res*.

Con riferimento all'amministrazione della comunione, attuata con il principio maggioritario, ai sensi dell'art. 1105, comma 1°, cod. civ., tutti i contitolari hanno diritto di partecipare all'amministrazione congiunta della cosa⁴. Tuttavia, nessuna norma pare escludere, come verrà specificato più avanti, che un comproprietario possa porre in essere un atto, rientrante nel novero di quelli di ordinaria amministrazione, eventualmente senza la maggioranza di cui all'articolo appena richiamato, presumendosi *iuris tantum* un mandato tacito da parte dei partecipanti, o meglio ancora, come chiarito nella pronuncia della Suprema Corte del 2012 innanzi illustrata, concretizzandosi un'ipotesi di gestione di affari altrui, con conseguente applicazione dell'art. 2032 cod. civ.

In altre parole, sembra possibile la conclusione di un contratto di locazione della cosa in comunione, da parte di un singolo partecipante, quando configuri un atto di

³ Sulle limitazioni di cui all'art. 1102 cod. civ., v., per tutti, M. DOGLIOTTI, *Comunione e Condominio*, in *Trattato di diritto civile* diretto da R. Sacco, Torino, 2006, p. 63 ss. In argomento, cfr., altresì, G. BRANCA, *Comunione. Condominio negli edifici*, in *Commentario del codice civile*, a cura di A. Scialoja e G. Branca, 6° ed., Bologna-Roma, 1982, p. 117. In giurisprudenza, v., *ex multis*, Cass., 19 febbraio 1973, in *Mass. Giur. it.*, 1973, c. 169; Cass., 6 giugno 1989, n. 2746, *ivi*, 1989, c. 368, per quanto riguarda la destinazione economica del bene in comunione e la possibilità di utilizzo del bene stesso da parte di uno dei comproprietari, nel rispetto della sua destinazione. Sul divieto di utilizzazione della *res* in comunione in modo improprio e limitante rispetto alle facoltà di uso riconosciute agli altri comproprietari, cfr. Cass., 14 dicembre 1994, n. 10699, *ivi*, 1994, p. 1041; Cass., 19 novembre 2004, n. 21902, in *Mass. Giust. civ.*, 2004, p. 2727.

⁴ L'amministrazione congiunta della comunione si differenzia dall'amministrazione disgiuntiva, che è quella propria degli amministratori delle società semplici, nella quale ad ogni socio spetta in maniera autonoma il potere di amministrazione (sul punto, v., per tutti, M. DOGLIOTTI, *Comunione e condominio*, cit., p. 91 ss.).

ordinaria amministrazione: questa fattispecie costituisce attuazione delle facoltà di godimento e dei poteri di disposizione riconosciuti al comproprietario⁵.

La differenza, dunque, tra atti di ordinaria e atti di straordinaria amministrazione consiste nell'annoverare tra i primi quelli finalizzati alla conservazione, all'utilizzazione "normale" e al miglior godimento della cosa⁶, laddove gli atti rientranti nella seconda categoria incidono direttamente sulla *res*, per via di modificazioni o trasferimenti idonei ad alterarne la consistenza⁷.

Gli atti di ordinaria e straordinaria amministrazione differiscono gli uni dagli altri, dunque, anche sul piano della formazione dell'accordo e della manifestazione della volontà.

Per il compimento di atti di ordinaria amministrazione, è necessario che emerga, ai sensi dell'art. 1105 cod. civ., la volontà della maggioranza semplice dei comproprietari, calcolata in relazione al valore delle quote, mentre per quelli eccedenti l'ordinaria amministrazione occorre, ai sensi dell'art. 1108, comma 2°, cod. civ., che la volontà provenga dai due terzi dei comproprietari.

Tra gli atti eccedenti l'ordinaria amministrazione disciplinati dall'art. 1108 cod. civ. rientrano non solo quelli per i quali è indefettibile, come specificato, la volontà dei due terzi dei comproprietari, ma anche quelli per i quali è esplicitamente richiesto il consenso unanime di tutti i comproprietari. Infatti, l'art. 1108, comma 3°, cod. civ. stabilisce che il consenso debba essere espresso da parte di tutti i comproprietari per gli atti di alienazione o di costituzione di diritti reali sul fondo comune e, come nel caso *de quo* vagliato dalla Suprema Corte, per le locazioni di durata superiore a nove anni.

4. Nel novero degli atti di ordinaria amministrazione si collocherebbe anche la locazione infranovennale e dunque, in sintonia con accreditata dottrina, sarebbe necessario verificare di volta in volta se il comunista agisca in via autonoma, e quindi auto-legittimandosi, oppure avvalendosi della legittimazione, ricavabile anche per fatti concludenti, della volontà della maggioranza⁸. Nella seconda ipotesi, troverebbe attuazione quanto disposto dalle Sezioni Unite nel 2012, e si potrebbe collocare una locazione siffatta, quindi perfezionata da parte di uno dei comproprietari, nell'ambito della normale gestione degli affari, trovando così applicazione il gruppo delle relative norme codicistiche, tra cui l'art. 2032 cod. civ., che consente agli interessati – in questo caso, agli altri comproprietari –, di ratificare l'atto, in fattispecie di gestione non rappresentativa. Quando, infatti, si tratta di atti di ordinaria amministrazione come la locazione, pur in presenza di una gestione non rappresentativa, che si svolga quindi senza alcuna *contemplatio domini*, la ratifica determina, dal momento in cui viene manifestata dagli al-

⁵ Giova ricordare anche l'orientamento espresso da Cass., 10 ottobre 2019, n. 25433, secondo la quale la locazione della cosa comune da parte di uno dei comproprietari rientra nell'ambito della gestione di affari, con la conseguenza che, nel caso di gestione non rappresentativa, il comproprietario non locatore può ratificare l'operato del gestore senza formalità particolari, potendo la ratifica essere espressa dalla stessa domanda di pagamento dei canoni, ed esigere dal conduttore, in virtù dell'art. 1705, comma 2°, cod. civ. – applicabile per effetto del richiamo al mandato contenuto nell'art. 2032 cod. civ. – la parte, proporzionale alla propria quota di proprietà indivisa, dei canoni locatizi dovuti nel periodo successivo alla ratifica, non avendo tale atto efficacia retroattiva.

⁶ In argomento, cfr. A. PALAZZO, voce *Comunione*, in *Dig. disc. priv., sez. civ.*, III, Torino, 1988, p. 177; G. BRANCA, *Comunione. Condominio negli edifici*, cit., p. 188. Per i riferimenti giurisprudenziali, v. C. d'a. Roma, 22 giugno 1955, in *Mass. Giust. civ.*, 1955, p. 92.

⁷ Cass., 13 gennaio 1965, n. 66, in *Giust. civ.*, 1965, 1, p. 738; Cass., 6 dicembre 1968, n. 3903, in *Mass. Giur. it.*, 1968, c. 1407 s.

⁸ R. CALVO, *Comunione in generale*, cit., p. 225.

tri comproprietari estromessi la volontà di aderire all'atto, l'applicabilità dell'art. 1705, comma 2°, cod. civ.⁹.

Viene adottato, per gli atti di ordinaria amministrazione, un criterio che consente di manifestare la volontà in un momento successivo alla stipula del contratto, ovvero mediante la ratifica, ad opera della maggioranza necessaria, dell'atto posto in essere da uno solo dei comproprietari, quando l'atto stesso rientri nel novero di quelli di ordinaria amministrazione.

Il criterio utilizzato nel caso di specie, da parte del convenuto R.S. e della maggioranza dei comproprietari, è stato proprio quello della ratifica *ex post*, che, però, secondo l'interpretazione della Suprema Corte espressa nell'ordinanza in commento, non è idoneo a convalidare il contratto di locazione ultranovenale, configurandosi una delle ipotesi contemplate dal terzo comma dell'art. 1108 cod. civ., per cui occorre l'unanimità dei consensi. Infatti, nell'area degli atti eccedenti l'ordinaria amministrazione *sic et simpliciter* non andrebbero incluse le locazioni ultranovenali¹⁰, nel senso che queste, ai sensi dell'art. 1108, comma 3°, cod. civ., rientrano nel novero di atti per i quali è necessaria l'unanimità dei consensi, a causa della loro «elevata impegnatività», che rende insufficiente la maggioranza qualificata¹¹.

Pertanto, un contratto di locazione che nasce come infranovenale, in virtù dell'operatività di meccanismi normativi di protezione, come quello della legge sui contratti agrari, può mutare, con l'estensione della sua durata, la categoria di atti cui è riconducibile, essendo applicabile non più la disciplina relativa agli atti di ordinaria amministrazione, bensì quella prevista per gli atti di cui all'art. 1108, comma 3°, cod. civ. È, questo, il caso oggetto dell'ordinanza in esame, che verte intorno al fenomeno integrativo-sostitutivo che investe il contratto di locazione stipulato da uno dei comproprietari.

Nel contratto in questione dev'essere considerato, secondo la ricostruzione della Corte, anche quanto stabilito dall'art. 1339 cod. civ., ossia il meccanismo integrativo ivi contemplato, che si traduce in una sostituzione del contenuto del contratto ad opera di un *diktat* normativo inderogabile, che, quindi, incide sul rapporto, e di conseguenza sull'accordo, nei limiti in cui originariamente avevano stabilito, ad esempio, una durata differente rispetto a quella che si riconosce al contratto in virtù di un meccanismo integrativo sostitutivo, come nel caso di specie. L'accordo resta legato all'iniziale incontro delle volontà, finalizzato a consentire al conduttore la fruizione del bene; ciò che cambia è la norma che lo disciplina e che travolge, di fatto, la validità della formazione dell'accordo stesso, per l'assenza dei comproprietari estromessi al suo perfezionamento.

La fattispecie sottoposta al vaglio dei giudici di legittimità sarebbe dovuta rien-

⁹ La ratifica non necessita di formalità particolari. In tal senso, v. ancora Cass., Sez. un., 4 luglio 2012, n. 11135, con la quale la Suprema Corte ritiene che la ratifica di un atto di locazione posto in essere da uno solo dei comproprietari possa anche essere espressa dalla domanda che il comproprietario non locatore rivolga al conduttore di vedersi attribuita la quota spettante dei canoni.

¹⁰ È discussa la possibilità di considerare come contratto avente ad oggetto una *res* in comunione *ab origine* ultranovenale quello investito dal meccanismo di rinnovo tacito di cui agli artt. 27 e 28 della legge 27 luglio 1978, n. 392. Questi articoli disciplinano, come è noto, l'ipotesi della locazione di un immobile destinato a un uso diverso da quello abitativo: la durata di una locazione di un immobile per uso commerciale non può essere inferiore a sei anni ed è soggetta a rinnovo tacito per la stessa durata, mentre, qualora il locale sia adibito ad attività alberghiere, la durata della locazione non può essere inferiore a nove anni, essendo anche quest'ultimo contratto soggetto a rinnovo tacito per la stessa durata.

¹¹ Così C. CICERO, *Della comunione*, in *Il codice civile. Commentario* fondato da P. Schlesinger, diretto da F.D. Busnelli, Milano, 2017, p. 122.

trare, vista l'operatività del meccanismo contemplato nella legge n. 203/1982, che ha esteso la durata del contratto di locazione a quindici anni, nel perimetro di applicazione dell'art. 1108, comma 3°, cod. civ., configurandosi la necessità dell'unanimità del consenso dei comunisti per la validità della locazione.

Pertanto, dalle osservazioni fin qui eseguite deriva che, in assenza del requisito dell'unanimità, il contratto deve essere considerato invalido, che la consequenziale nullità investe tutta la vicenda costitutiva del contratto e che non può operare la mera susunzione di un contratto, stipulato per durata ultranovennale da non tutti i comproprietari, nella condotta gestionale¹².

La Corte, aderendo al modello della gestione degli affari altrui, si allontana dagli orientamenti che aveva assunto in precedenza, inclini ad ammettere la configurabilità di una locazione siffatta di un bene in comunione da parte di uno dei comunisti¹³, almeno nei limiti della propria quota¹⁴, determinabile con riferimento agli utili e ai frutti¹⁵.

5. La mancata osservanza delle indicazioni dettate dalla legge per il godimento e per l'amministrazione della comunione, nonché delle norme che disciplinano la formazione e la manifestazione della volontà, inficia inevitabilmente la validità del contratto, poiché difetta l'accordo, elemento essenziale dello stesso ai sensi dell'art. 1325 cod. civ. Ciò emerge soprattutto per quanto riguarda le ipotesi contemplate dall'art. 1108, comma 3°, cod. civ., in quanto, essendo necessario il consenso unanime ai fini della validità del contratto, in assenza dell'unanimità è possibile farne valere la nullità. A tal fine, sembra opportuno individuare la natura della nullità dell'atto stipulato, per poi inquadrare la tutela prevista per i comproprietari estromessi dal regolamento contrattuale. In altre parole, occorre verificare se quella appena richiamata possa essere valutata come nullità di protezione, cronologicamente risalente a un momento successivo alla conclusione del contratto, ma che travolge questo nella sua interezza.

Le nullità di protezione sono previste, come è noto, dalla legislazione speciale, e sono funzionali a tutelare il contraente debole, che è il solo legittimato ad invocarle. Tuttavia, trattandosi di un potere dispositivo, il mancato rilevamento, da parte dell'interessato, comporta rinuncia all'azione e, quindi, la salvezza dell'atto¹⁶.

La caratteristica delle nullità di protezione è la relatività della stessa, in quanto legata all'esperimento dell'azione di nullità ad opera della sola parte interessata. Questo

¹² In tal senso, v. Cass. 10 ottobre 2019, n. 25433.

¹³ C. CICERO, *Della comunione*, cit., p. 123. In giurisprudenza, cfr. Cass., 9 novembre 1982, n. 5890, in *Mass. Giur. it.*, 1982, c. 1416 s., secondo la quale la locazione del bene in comunione da parte di uno dei comproprietari resta valida ed efficace anche nell'ipotesi in cui il locatore abbia violato i limiti imposti dagli artt. 1105 e 1108 cod. civ. Per la Suprema Corte, la stipula di una locazione ultranovennale senza il consenso degli altri comproprietari resta valida, e gli altri comunisti che hanno lasciato la piena disponibilità della cosa non possono esperire azioni di rilascio e di rivendica nei confronti del conduttore, riconoscendo invece a costoro il diritto al risarcimento dei danni verso il comunista che abbia concluso il contratto di locazione, soltanto se la sua attività risulti pregiudizievole agli interessi della comunione.

¹⁴ Cfr. Cass., 11 gennaio 2001, n. 330, in *Mass. Giur. it.*, 2001, comma 32°, secondo la quale «Quando il potere dispositivo della cosa appartiene a più soggetti nella forma della comunione, tutti possono, rinunciando al godimento diretto, concederla in affitto a terzi ed anche a taluno soltanto dei contitolari che, in caso di affitto d'azienda, viene ad assumere l'esclusivo potere di gestione. Allo stesso modo, il condomino può concedere in affitto la propria quota».

¹⁵ In tal senso, v. Cass., 13 febbraio 1951, n. 350, in *Giur. it.*, 1951, I, c. 660 ss.; Cass., 2 aprile 1965, n. 575, in *Giust. civ.*, 1965, II, 2100.

¹⁶ In argomento, v., per tutti, F. GAZZONI, *Manuale di Diritto Privato*, 20ª ed., Napoli, 2021, p. 1002 ss.; cfr., altresì, R. CALVO, *Diritto civile*, II, *Il contratto*, 3ª ed., Torino, 2023, p. 331 ss.

è, infatti, anche il meccanismo contemplato dal codice del consumo all'art 36, che, nel sancire la nullità delle clausole vessatorie, la qualifica come relativa, in quanto posta a tutela della parte contrattuale debole, ossia del consumatore.

Nonostante vi sia chi faccia notare come la categoria di nullità sopra richiamata, seppur definita come relativa e quindi prevista a vantaggio della parte contrattuale debole, sia in realtà orientata a tutelare un interesse generale¹⁷, ricondurre il caso di specie a una nullità di protezione, ad un'attenta osservazione, finirebbe col considerare il contratto non più nullo, ma annullabile: il confine tra annullabilità e nullità, quando si tratta di nullità di protezione, è molto sottile, giacché il bene che la norma tutela non sarebbe assoluto, ma degraderebbe a relativo, essendo volto a soddisfare interessi liberamente disponibili dal contraente debole.

Inoltre, il circuito normativo richiamato nell'ordinanza in commento risponde a interessi non privatistici, ma generali, che, calati nel contratto *de quo*, consentono di qualificare la rilevata nullità come virtuale, *ex art 1418 cod. civ.*, a causa della contrarietà a norme imperative, che, nel caso di specie, si ricavano sia dalla disciplina relativa alla comunione, che dalla legge sui contratti agrari, la quale stabilisce inderogabilmente la durata e le condizioni del contratto di locazione avente per oggetto un fondo rustico. Il che, da un lato, comporterebbe la legittimazione degli altri comunisti ad esperire azione di nullità, e, dall'altro, consentirebbe di attribuire responsabilità anche in capo all'altra parte contraente, garantendo così un doppio binario di protezione azionabile dai comproprietari estromessi.

6. A tirare le fila del discorso, la Suprema Corte collega sostanzialmente l'inderogabilità dell'art. 1108, comma 3°, cod. civ. alla delicata questione del reciproco rapporto di rappresentanza che si presume che sussista tra i comproprietari, in virtù del quale ciascuno di essi, salvo prova contraria, può agire anche nell'interesse degli altri, qualora ponga in essere atti rientranti nell'ambito dell'ordinaria amministrazione, avendo in considerazione anche gli altri e ulteriori interessi generali perseguiti dall'ordinamento.

Per la Corte, giova ribadirlo, il regime di cui all'art. 1108 cod. civ. è inderogabile.

L'assenza di una delibera unanime rende inidonea la ratifica proveniente soltanto da alcuni comunisti, benché rappresentanti la quota proprietaria di maggioranza, poiché la ratifica, per poter produrre effetti nei confronti dei comproprietari falsamente rappresentati, sarebbe dovuta provenire da tutti costoro.

La decisione assunta dai giudici di legittimità non è, quindi, lesiva di alcun interesse fondamentale, tenuto conto delle esigenze protette dalla previsione di nullità *ex art. 58, legge n. 203/1982*, che si inserisce nel quadro normativo disegnato dal codice civile, volto alla tutela della comunione, e che distingue gli atti di ordinaria amministrazione da quelli di straordinaria amministrazione, prevedendo anche la categoria di atti per i quali è necessario il consenso unanime, e stabilendo *a priori* i modi di perfezionamento di detti atti.

La ricostruzione interpretativa fin qui esposta è compatibile con gli orientamenti più recenti della Cassazione, che ha cercato di operare concretamente il bilanciamento degli interessi dei comproprietari estromessi con quelli relativi al mantenimento del bene.

L'inderogabilità dell'art. 1108, comma 3°, cod. civ., perciò, non può soccombere dinanzi alla presunta rappresentanza, neanche quando, come nel caso di specie, l'accordo contrattuale non nasca come atto per il quale necessiti l'unanimità, ma lo diventi,

¹⁷ C.M. BIANCA, *Diritto civile*, III, *Il contratto*, 3ª ed., Milano, 2019, p. 579.

in virtù di previsioni normative orientate ad attuare interessi *super partes*, come quelli tutelati dalla legge sui contratti agrari.

Il fenomeno contrattuale in parola è travolto dall'operatività della legge n. 203/1982, i cui meccanismi di protezione destinati alla salvaguardia di posizioni contrattuali deboli, non sacrificano ulteriori interessi ugualmente tutelati dall'ordinamento, come, ad esempio, quelli legati alla libertà di iniziativa economica privata, che trova ancoraggio costituzionale nell'art. 41 della Carta. Del resto, la legge sui contratti agrari è orientata a far coesistere, e quindi a coordinare, gli interessi di categorie protette (come quella dei coltivatori diretti) con interessi di più ampia portata, in sintonia con l'ordinamento giuridico interno.

Il meccanismo di cui all'art. 1, legge n. 203/1982 è operativo non solo in virtù dell'art. 58 della medesima legge, ma anche in ragione dell'art. 1339 cod. civ., che legittima la sostituzione della clausola relativa alla durata del contratto estendendola, come è accaduto nel caso di specie, alla durata di 15 anni. Questo sistema, proprio perché orientato ad un bilanciamento dei vari interessi in gioco, crea un sistema di protezione degli stessi nel quale si inserisce perfettamente anche l'art. 1108, comma 3°, cod. civ., che a propria volta si fa portavoce delle esigenze della comunione dal punto di vista dei comproprietari e della comunione stessa. Le due norme risultano potenziate dalla decisione della Suprema Corte, che concretizza i fini verso i quali sono orientate, ossia di certo l'attuazione in concreto delle garanzie e delle tutele legate alla proprietà e alla conservazione della comunione, e quelle relative all'attività del coltivatore diretto.

JOSEPHINE CUOZZO

ABSTRACT

Il lavoro, muovendo dall'analisi di una recente ordinanza della Corte di Cassazione, affronta il controverso problema della validità di un contratto di affitto di fondo rustico concluso da uno soltanto dei comproprietari, ed esamina le diverse soluzioni elaborate dalla giurisprudenza e dalla dottrina. In particolare affronta il tema della configurabilità di un rapporto di rappresentanza tra i diversi partecipanti alla comunione e quello della compatibilità di un siffatto rapporto con il disposto di cui all'art. 1108, comma 3°, cod. civ.

The paper, starting from the analysis of a recent ruling of the Supreme Court, deals with the controversial issue concerning the validity of a land lease concluded by one of its owners, and examines the different solutions developed by jurisprudence and doctrine. In particular, it addresses the issue of the configurability of a representation norm among people that jointly own a good, and the related problem of the compatibility between this representation norm and the regulatory content of art. 1108, paragraph 3, c.c.

PAROLE CHIAVE: Comunione ordinaria – Affitto di fondo rustico – Contratto.

KEYWORDS: *Joint Property – Land Lease – Contract.*

AGROENERGIE

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 30 agosto 2023, n. 8029 (avv. Tanzarella) c. Columns Energy S.p.a. (avv. Sticchi Damiani).

Agricoltura - Energie rinnovabili - Impresa agricola multifunzionale - Agrivoltaico e fotovoltaico.

L'agrivoltaico è un settore di recente introduzione e in forte espansione, caratterizzato da un utilizzo "ibrido" di terreni agricoli, a metà tra produzioni agricole e produzione di energia elettrica, che si sviluppa con l'installazione, sugli stessi terreni, di impianti fotovoltaici, che non impediscono tuttavia la produzione agricola classica. In particolare, mentre nel caso di impianti fotovoltaici il suolo viene reso impermeabile e viene impedita la crescita della vegetazione, (ragioni per le quali il terreno agricolo perde tutta la sua potenzialità produttiva) nell'agrivoltaico l'impianto è invece posizionato direttamente su pali più alti, e ben distanziati tra loro, in modo da consentire alle macchine da lavoro la coltivazione agricola. (...) Logico corollario della delineata differenza tra impianti agrivoltaici e fotovoltaici è, come correttamente osservato dalla sentenza impugnata, quello secondo cui gli stessi non possono essere assimilati sotto il profilo del regime giuridico. (...) Gli impianti agrivoltaici costituiscono una documentata realtà nell'attuale quadro ordinamentale, al punto che il legislatore statale, a certe condizioni, li ammette a finanziamento pubblico (massima non ufficiale) (1).

FATTO

Columns Energy S.p.A. ha presentato istanza per la realizzazione di un impianto agrivoltaico di potenza pari a circa 5,99 MW, localizzato nel Comune di Brindisi. Con nota prot. n. 21769 del 18 agosto 2020 il Settore Ambiente della Provincia ha dato avvio al procedimento di VIA e ha indetto la Conferenza di Servizi in modalità asincrona per la valutazione del progetto in questione. Nel corso del procedimento in conferenza di servizi, tra gli altri, sono pervenuti i seguenti pareri, tutti non favorevoli all'intervento: ARPA con nota prot. n. 89252 del 22 dicembre 2020; Servizio Agricoltura della Regione Puglia, con nota prot. n. 69595 del 22 ottobre 2020; Sezione Tutela e Valorizzazione del Paesaggio della Regione Puglia, con nota prot. n. 262 del 11 gennaio 2021; Comune di Brindisi, con nota prot. n. 772 del 12 gennaio 2021; Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio, con nota prot. n. 485 del 14 gennaio 2021. In data 14 gennaio 2022, la Provincia di Brindisi ha pertanto comunicato che: «non autorizza il rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale per la realizzazione e l'esercizio dell'impianto in questione». Columns Energy S.p.A ha, quindi, impugnato i predetti atti negativi dinanzi al TAR per la Puglia, chiedendone l'annullamento.

Il giudice di primo grado ha accolto il ricorso, annullando il provvedimento di diniego, muovendo dall'assunto di fondo della netta distinzione ontologica sussistente tra gli impianti agrivoltaici e quelli fotovoltaici. In particolare, la sentenza del TAR trae principale argomento dall'irragionevole automatismo in forza del quale, in assenza di espressi vincoli, le Amministrazioni hanno ritenuta preclusa la possibilità di rilasciare una positiva valutazione ambientale per effetto di una impropria assimilazione degli impianti agrivoltaici e quelli fotovoltaici. Contro tale decisione la Provincia di Brindisi ha proposto appello chiedendo la riforma della sentenza impugnata.

In data 18 gennaio 2023, si è costituita nel presente giudizio Columns Energy S.p.A chiedendo la dichiarazione di inammissibilità dell'appello per tardività e, in ogni caso, di infondatezza.

In data 23 gennaio 2023 si è costituita in giudizio Arpa Puglia chiedendo l'accoglimento dell'appello. In vista dell'udienza dell'8 giugno 2023 le parti hanno depositato memorie con le quali hanno chiarito e ulteriormente argomentato le rispettive posizioni difensive. All'udienza pubblica dell'8 giugno 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

La questione all'esame del Collegio attiene alla individuazione del regime normativo da applicare al progetto di realizzazione di un impianto agrivoltaico. Il Collegio rileva, secondo la logica della ragione più liquida (cfr. Ad. plen. n. 5 del 2015, § 5.3. lett. *a*), che può prescindersi dall'esame della eccezione di irricevibilità dell'atto di appello per tardività, sollevata da Columns Energy, in considerazione della infondatezza del gravame nel merito.

Con il primo mezzo di gravame la Provincia di Brindisi deduce l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui, muovendo dalla netta distinzione ontologica tra impianti agrivoltaici e fotovoltaici, trae il successivo corollario del mancato assoggettamento dei primi ai vincoli ed ai limiti ambientali e paesaggistici valevoli per i secondi. Ad avviso della parte appellante, «tutte le considerazioni di ordine generale contenute nella lunga ed articolata premessa della sentenza impugnata, e finalizzate a sostenere la differenziazione tra le tipologie di impianti agrivoltaici e fotovoltaici (...) appaiono non condivisibili».

Il motivo non è fondato. L'agrivoltaico è un settore di recente introduzione e in forte espansione, caratterizzato da un utilizzo «ibrido» di terreni agricoli, a metà tra produzioni agricole e produzione di energia elettrica, che si sviluppa con l'installazione, sugli stessi terreni, di impianti fotovoltaici, che non impediscono tuttavia la produzione agricola classica. In particolare, mentre nel caso di impianti fotovoltaici il suolo viene reso impermeabile e viene impedita la crescita della vegetazione, (ragioni per le quali il terreno agricolo perde tutta la sua potenzialità produttiva) nell'agrivoltaico l'impianto è invece posizionato direttamente su pali più alti, e ben distanziati tra loro, in modo da consentire alle macchine da lavoro la coltivazione agricola. Per effetto di tale tecnica, la superficie del terreno resta, infatti, permeabile e quindi raggiungibile dal sole e dalla pioggia, dunque pienamente utilizzabile per le normali esigenze della coltivazione agricola. Alla luce di quanto osservato, non si comprende, pertanto, come un impianto che combina produzione

di energia elettrica e coltivazione agricola (l'agrivoltaico) possa essere assimilato ad un impianto che produce unicamente energia elettrica (il fotovoltaico), ma che non contribuisce, tuttavia, neppure in minima parte, alle ordinarie esigenze dell'agricoltura.

Contrariamente a quanto accade nei progetti che utilizzano la metodica fotovoltaica, infatti, nell'agrivoltaico le esigenze della produzione agricola vengono soddisfatte grazie al recupero, da un punto di vista agronomico, di fondi che versano in stato di abbandono. L'assunto trova, nel caso di specie, puntuale riscontro nella relazione tecnica, relativa alle peculiarità agro-voltaiche del progetto, depositata nel giudizio di primo grado da Columns Energy S.p.A., dalla quale si ricava (non essendo smentita da risultanze di segno contrario) che il 95% del sito sarà interessato da attività agricole. Logico corollario della delineata differenza tra impianti agrivoltaici e fotovoltaici è, come correttamente osservato dalla sentenza impugnata, quello secondo cui gli stessi non possono essere assimilati sotto il profilo del regime giuridico, come impropriamente ha fatto la Provincia nel procedimento conclusosi con il provvedimento di PAUR negativo. In tale direzione è oramai orientata la prevalente giurisprudenza amministrativa di primo grado (cfr., TAR Bari, sent. n. 568/2022; nonché TAR Lecce, sentenze nn. 1799/2022 e 586/22, 1267/22, 1583/22, 1584/22, 1585/22, 1586/22) che ha ripetutamente annullato analoghi dinieghi assunti sulla base di una errata assimilazione dell'agro-voltaico al fotovoltaico. Nel solco di tali indirizzi interpretativi della giurisprudenza di primo grado si iscrive anche una recente decisione resa da questa Sezione in sede di appello cautelare (cfr. ord. n. 5480/2022). Più in generale, il Collegio non condivide l'assunto, contenuto nel parere negativo della Sezione Paesaggio, secondo cui «Il termine agrivoltaico o agrofotovoltaico, più volte richiamato nelle controdeduzioni del proponente al fine di giustificare l'intervento, non trova alcun riscontro nella normativa nazionale o regionale», trovando esso una netta smentita sulla base di una attenta analisi del diritto positivo nazionale ed euro-unitario.

L'art. 3 reg. (UE) 2021/241, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (attuato dall'Italia con il d.lgs. n. 77/21), pone tra i sei pilastri del Piano di resilienza (cfr. art. 3, lett. a, Reg. cit.) la «transizione verde». Il successivo art. 4 conferma, quale obiettivo del Piano di resilienza, il sostegno alla: «transizione verde, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi climatici dell'Unione per il 2030 stabiliti nell'art. 2, punto 11, del reg. (UE) 2018/1999, nonché al raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica dell'UE entro il 2050». L'All. V al suddetto reg. (UE) 2021/241 stabilisce (cfr. punto 2.5) che: «Il piano per la ripresa e la resilienza prevede misure che contribuiscono efficacemente alla transizione verde, compresa la biodiversità, o ad affrontare le sfide che conseguono da tale transizione, e tali misure rappresentano almeno il 37 % dell'assegnazione totale del piano di ripresa e resilienza». L'All. VI al suddetto reg. (UE) 2021/241 pone come coefficiente di calcolo del sostegno agli obiettivi in materia di cambiamenti climatici quello del 100%, cioè la misura massima assentibile. L'art. 2.11, reg. (UE) 2018/1999, sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima, afferma testualmente: «obiettivi 2030 dell'Unione per l'energia e il clima»: l'obiettivo vincolante a livello unionale di una riduzione interna di almeno il 40 % delle emissioni di gas a effetto serra nel sistema economico rispetto ai livelli del 1990, da conseguire entro il 2030; l'obiettivo vincolante a livello unionale di una quota di energia rinnovabile pari ad almeno il 32 % del consumo dell'UE nel 2030». Coerentemente con le predette

fonti di regolazione, il Piano Nazionale Integrato per l'Energia ed il Clima (PNIEC) del dicembre 2019 persegue l'obiettivo generale di accelerare il percorso di decarbonizzazione e favorire l'evoluzione del sistema energetico da un assetto centralizzato ad uno basato principalmente su fonti rinnovabili, proponendosi di superare l'obiettivo del 30% di produzione energetica da tali fonti. Se ne ricava che obiettivo assolutamente prioritario del PNIEC è quello del passaggio a forme di energie *green*. Ciò sulla base della considerazione che la politica energetica è strettamente correlata all'azione volta a contrastare il noto fenomeno del riscaldamento globale (*global warming*). In linea con tali coordinate, il Piano Nazionale di Resistenza e Resilienza (PNRR) dedica un apposito settore di intervento all'agrivoltaico. Vi si afferma che il Governo punta all'implementazione: «... di sistemi ibridi agricoltura-produzione di energia che non compromettano l'utilizzo dei terreni dedicati all'agricoltura, ma contribuiscano alla sostenibilità ambientale ed economica delle aziende coinvolte». A tal fine, il PNRR ha stanziato 2,6 miliardi di euro in favore delle energie rinnovabili, così ripartiti: 1,1 miliardi di euro destinati all'implementazione dell'agrivoltaico; 1,5 miliardi di euro destinati all'installazione di impianti fotovoltaici sui tetti degli edifici agricoli. L'attenzione specifica all'agrivoltaico è poi confermata dall'art. 65, comma 1-*quinquies*, d.l. n. 1/12, che ammette a finanziamento pubblico gli «impianti agrovoltaici che adottino soluzioni integrative innovative con montaggio dei moduli elevati da terra, anche prevedendo la rotazione dei moduli stessi, comunque in modo da non compromettere la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale, anche consentendo l'applicazione di strumenti di agricoltura digitale e di precisione». Il 27 giugno 2022 il Ministero della Transizione Ecologica ha pubblicato le Linee Guida sull'agrivoltaico, le quali recano le seguenti definizioni:

- «Impianto agrivoltaico (o agrovoltaico, o agro-fotovoltaico): impianto fotovoltaico che adotta soluzioni volte a preservare la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale sul sito di installazione» (art. 1.1. lett. *d*);

- «Impianto agrivoltaico avanzato: impianto agrivoltaico che, in conformità a quanto stabilito dall'art. 65, comma 1-*quater* e 1-*quinquies*, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, e ss. mm.: *i*) adotta soluzioni integrative innovative con montaggio dei moduli elevati da terra, anche prevedendo la rotazione dei moduli stessi, comunque in modo da non compromettere la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale, anche eventualmente consentendo l'applicazione di strumenti di agricoltura digitale e di precisione; *ii*) prevede la contestuale realizzazione di sistemi di monitoraggio che consentano di verificare l'impatto dell'installazione fotovoltaica sulle colture, il risparmio idrico, la produttività agricola per le diverse tipologie di colture, la continuità delle attività delle aziende agricole interessate, il recupero della fertilità del suolo, il microclima, la resilienza ai cambiamenti climatici» (art. 1.1 lett. *e*);

- «Sistema agrivoltaico avanzato: sistema complesso composto dalle opere necessarie per lo svolgimento di attività agricole in una data area e da un impianto agrivoltaico installato su quest'ultima che, attraverso una configurazione spaziale ed opportune scelte tecnologiche, integri attività agricola e produzione elettrica, e che ha lo scopo di valorizzare il potenziale produttivo di entrambi i sottosistemi, garantendo comunque la continuità delle attività agricole proprie dell'area» (art. 1.1 lett. *f*).

Alla luce di quanto sin qui osservato, gli impianti agrivoltaici costituiscono una documentata realtà nell'attuale quadro ordinamentale, al punto che il legislatore

statale, a certe condizioni, li ammette a finanziamento pubblico. Il legislatore statale (cfr. art. 20, comma 1°, d.lgs.n. 199/21, recante attuazione della direttiva UE 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili) ha espressamente stabilito che: «Con uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica di concerto con il Ministro della cultura, e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono stabiliti principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal PNIEC per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili. (...)». In particolare, ai sensi del successivo comma 8°, lett. *c-quater*, si prevede che: «Nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1°, sono considerate aree idonee, ai fini di cui al comma 1° del presente articolo: (...) le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, né ricadono nella fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda oppure dell'art. 136 del medesimo decreto legislativo. (...)». Il successivo art. 22, comma 1°, lett. *a*), stabilisce che: «nei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili su aree idonee, ivi inclusi quelli per l'adozione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale, l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime con parere obbligatorio non vincolante. Decorso inutilmente il termine per l'espressione del parere non vincolante, l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione». È pertanto di tutta evidenza la volontà del legislatore statale di creare un comune quadro normativo di riferimento, nella consapevolezza che soltanto in tal modo la politica energetica – che pure rientra tra le materie di legislazione concorrente – potrà seguire un indirizzo coerente con i sopra descritti obiettivi comunitari di decarbonizzazione e di neutralità climatica. Dal che discende, anche sotto il profilo da ultimo esaminato, l'erroneità della riconduzione del progetto in esame all'ambito del fotovoltaico puro, come invece hanno fatto la Regione e la Provincia. Del resto, come puntualmente rilevato nella sentenza impugnata, la stessa Regione Puglia, con DGR n. 1424/18, di aggiornamento del Piano energetico ambientale regionale (PEAR), ha dichiarato di voler adottare: «una strategia per l'utilizzo controllato del territorio anche a fini energetici facendo ricorso a migliori strumenti di classificazione del territorio stesso, che consentano l'installazione di impianti fotovoltaici senza consentire il consumo di suolo ecologicamente produttivo e, in particolare, senza precludere l'uso agricolo dei terreni stessi (ad esempio impianti rialzati da terra)» (cfr. All. 2 alla DGR n. 1424/18 cit, p. 76). Ne discende che il Comitato VIA ha impropriamente ritenuto valutato il progetto agrivoltaico alla stregua dei criteri previsti per gli impianti fotovoltaici, che, per le ragioni evidenziate, mal si conciliano con le caratteristiche proprie degli impianti agrivoltaici. Sulla base di tali coordinate va pertanto respinto il primo motivo di appello.

Con il secondo mezzo di gravame si assume l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha ritenuto irrilevante la concentrazione territoriale di impianti FER ai fini dell'espressione del giudizio di compatibilità ambientale e paesaggistica sull'intervento proposto. Partendo da questa premessa la Provincia lamenta che

il Giudice di prime cure avrebbe sacrificato l'interesse paesaggistico sulla base del principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili.

Il motivo non è fondato. La sentenza impugnata, contrariamente a quanto sostenuto dalla Provincia appellante, non ha affermato l'inapplicabilità dei vincoli previsti dal piano paesaggistico, ma si è limitata ad evidenziare il deficit che ha connotato l'istruttoria della Provincia, che, ad avviso del giudice di primo grado, «mostra di non aver adeguatamente considerato la qualificazione giuridica dell'area nonché la comprensione fattuale del quadro di riferimento». Il TAR Lecce ha, a tal proposito, rilevato che le linee guida di cui all'elaborato (linee guida sulla progettazione e localizzazione di impianti di energie rinnovabili) non sono idonee (in quanto risalenti) a contemplare una tipologia progettuale, quale quella oggetto di esame, di recente sviluppo e implementazione tecnica. Come puntualmente osservato dal giudice di prime cure, il legislatore statale ha trovato un punto di equilibrio, tra valori costituzionali potenzialmente antagonisti, nell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, che disciplina il procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili. Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la norma richiamata è volta, da un lato, a realizzare le condizioni affinché tutto il territorio nazionale contribuisca all'aumento della produzione energetica da fonti rinnovabili, sicché non possono essere tollerate esclusioni pregiudiziali di determinate aree; e, dall'altro lato, a evitare che una installazione massiva degli impianti possa vanificare gli altri valori coinvolti, tutti afferenti la tutela, soprattutto paesaggistica, del territorio (*ex pluribus*, sentenze n. 224 del 2012, n. 308, n. 275, n. 192, n. 107, n. 67 e n. 44 del 2011, n. 366, n. 168 e n. 124 del 2010, n. 282 del 2009). In particolare, il comma 10°, del citato art. 12, dispone che le "Linee guida" devono essere approvate in Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive (oggi Ministro per lo sviluppo economico), di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro per i beni e le attività culturali, al fine di «assicurare un corretto inserimento degli impianti». La disposizione in esame prevede che le Regioni possano procedere soltanto alla individuazione dei siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti in attuazione della normativa summenzionata, atteso che la ratio del criterio residuale deve essere individuata nel «principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, derivante dalla normativa europea». Le predette "Linee guida" sono state adottate con il d.m. 10 settembre 2010, il quale, all'allegato 3 indica i criteri che le Regioni devono rispettare al fine di individuare le zone nelle quali non è possibile realizzare gli impianti alimentati da fonti di energia alternativa. La Corte costituzionale ha affermato (cfr., più di recente, sent. n. 177/2021; 77/2022; 121/2022) che il bilanciamento tra gli interessi in gioco deve essere effettuato in sede di adozione dell'atto di programmazione ai sensi del d.m. 10 settembre 2010 (ossia mediante l'individuazione delle c.d. aree non idonee). Nel caso di specie il Progetto non ricade in area non idonea con la conseguenza per cui, nei suoi confronti, non è ravvisabile, a monte, alcun pregiudizio all'interesse paesaggistico, dal momento che la stessa Regione ha ritenuto che la specifica area non fosse caratterizzata da elementi tali da sconsigliare la realizzazione di impianti. Nemmeno può rilevare, per giungere a diverse conclusioni, la questione della presenza nell'area di altri impianti. In senso contrario occorre sottolineare che la Provincia muove dall'erronea premessa che valorizza, ai fini della valutazione di che trattasi, non solo gli impianti già realizzati,

bensi, e par la maggior parte, impianti in corso d'esame. L'impostazione della Provincia incontra, invero, l'obiezione per cui ogni nuova istanza verrebbe elisa dalla valutazione di altra istanza e così via. Alla luce di quanto sin qui osservato emerge l'inconferenza dei richiami, contenuti nel provvedimento negativo di PAUR, al fatto che il territorio di Brindisi sarebbe interessato da numerose istanze inerenti a impianti FER ovvero alla presenza di altri campi fotovoltaici (non agrivoltaici) nelle «vicinanze», ragioni per le quali l'impianto proposto da Columns Energy S.p.A genererebbe un ulteriore «artificializzazione» dei luoghi.

Con il terzo mezzo di gravame, la Provincia deduce l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui avrebbe affermato l'inapplicabilità delle limitazioni recate dal PPTR all'installazione di impianti agro-voltaici. Più nello specifico, ad avviso della Provincia, anche a volere ammettere l'effettiva novità dell'agrivoltaico, ciò non potrebbe implicare la sottrazione degli impianti agrivoltaici ai limiti che incontra il fotovoltaico nell'ambito dell'attività di bilanciamento tra interessi contrapposti sottesa a singoli procedimenti autorizzativi. Sotto altro profilo, si osserva che dall'impianto motivazionale della pronuncia di primo grado si ricava la non corretta deduzione per cui, per effetto della introduzione del comma 8 *c-quater* dell'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021, si verificherebbe una sorta di implicita abrogazione delle previsioni contenute nel PPTR, ostativa alla possibilità per la Pubblica Amministrazione di riferirsi al predetto strumento pianificatorio, nell'esercizio delle scelte relative alla valutazione di compatibilità ambientale e paesaggistica dei progetti di impianti agrivoltaici. Secondo l'appellante, inoltre, l'argomentazione del giudice di prime cure violerebbe il principio del *tempus regit actum*, sulla scorta del quale la legittimità di un provvedimento amministrativo va scrutinata alla luce della disciplina normativa vigente al momento della sua emanazione. Ciò in quanto alla data dell'emissione del provvedimento di diniego di PAUR, emesso dalla Provincia in data 14 gennaio 2022, il comma 8 *c-quater* dell'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021 non era ancora entrato in vigore, essendo stato introdotto solo successivamente, mediante il d.l. 50 del 17 maggio 2022.

Il motivo non è fondato. Il principale vizio che inficia la prospettiva della Provincia appellante risiede, ancora una volta, nella ritenuta applicazione meccanicistica di indirizzi e direttive, contemplate dal PPTR in relazione agli impianti fotovoltaici, anche agli impianti agrivoltaici, così elidendone le strutturali differenze di fondo. In relazione alla prima parte del motivo in esame, il Collegio ribadisce quanto già rilevato nell'esame del secondo motivo, ovvero che il TAR non ha inteso affermare il principio della non applicabilità delle previsioni del Piano Paesaggistico ai progetti recanti l'utilizzo di tecniche agrivoltaiche, ma si è limitato, per un verso, a rilevare l'insufficienza dell'istruttoria condotta dalla Provincia in relazione alle peculiarità della proposta progettuale, e, per altro verso, a ritenere lo specifico Progetto esterno ai vincoli previsti dal PPTR, in particolare ritenendo che il Progetto proposto da Columns Energy S.p.A non ricade in area «non idonea». Muovendo da tale premessa il TAR ha tratto la ragionevole conclusione per cui, in relazione al progetto in esame, non sono ravvisabili pregiudizi all'interesse paesaggistico. Ne consegue che, contrariamente a quanto ritenuto nell'atto di appello, la sentenza impugnata non ha disapplicato lo strumento di pianificazione paesaggistica, ma lo ha ritenuto in concreto non ostativo alla realizzazione dell'impianto agri-voltaico di che trattasi. In relazione alla seconda parte del motivo in esame, con la quale si lamenta la violazione da parte della sentenza impugnata del principio del *tempus re-*

gict actum, il Collegio rileva che l'assunto è testualmente smentito dal par. 20 della decisione di primo grado, nel quale si legge che «Fatte queste precisazioni, occorre tuttavia chiarire che il citato art. 20, comma 8°, lett. *c-quater*, d.lgs. n. 199/21 è stato introdotto con d.l. 17 maggio 2022, n. 50, ed è pertanto successivo sia alla presentazione del progetto, sia all'emanazione dell'atto impugnato (17 dicembre 2021). Pertanto, è evidente che di esso non può tenersi conto in sede di esame della legittimità dell'atto impugnato.». Contrariamente a quanto sostenuto dalla Provincia, il Giudice di prime cure si è limitato a fare corretta applicazione del consolidato principio di diritto eurounitario secondo cui gli organi giurisdizionali devono, nella misura del possibile, interpretare il diritto interno (a prescindere dal fatto che si tratti di norme precedenti o successive alla direttiva) alla luce del testo e della finalità della direttiva da attuare al fine di raggiungere i risultati perseguiti da quest'ultima, privilegiando l'interpretazione delle disposizioni nazionali che è maggiormente conforme a tale finalità, per giungere così ad una soluzione compatibile con le disposizioni della direttiva (cfr. Cort. giust. 4 luglio 2006, C-212/04, *Adeneler e al.*). Sotto tale profilo va, infatti, ricordato che il citato d.lgs. n. 199/21 costituisce diretta attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, ed è dunque una norma di stretta attuazione di una previsione di diritto eurounitario. Ed in effetti, diversamente da quanto sostenuto nell'atto di appello, prima dell'introduzione dell'art. 20, comma 8°, lett. *c-quater*, d.lgs. n. 199/21 (per effetto del d.l. 17 maggio 2022, n. 50) non sussisteva alcun vuoto normativo. La disciplina di riferimento in materia di fonti di energia rinnovabili era rinvenibile nei d.lgs. n. 387/2003 e n. 28/2011, rispettivamente di attuazione della direttiva 2001/77/CE e della direttiva 2009/28/CE. Con la riforma del Titolo V della Costituzione l'attività di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» è stata inserita all'interno delle materie attribuite alla potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma terzo, della Costituzione. Con il d.lgs. n. 387/2003, così come modificato più volte a partire dal d.lgs. n. 28/2011, lo Stato, nell'esercizio della suddetta potestà legislativa concorrente, mira a promuovere l'utilizzo di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili e a sviluppare impianti, sia di piccole che di grandi dimensioni, anche in zone non facilmente accessibili, prevedendo un costante monitoraggio dello stato di diffusione degli impianti e dei risultati raggiunti in materia di utilizzo delle energie rinnovabili. Particolare importanza assume, nell'ambito del predetto d.lgs. n. 387/2003, l'art. 12 rubricato «Razionalizzazione e semplificazione delle procedure autorizzative», secondo cui le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili sono di pubblica utilità, indifferibili ed urgenti, il quale prefigura il c.d. «procedimento unico» per la costruzione e l'esercizio di siffatti impianti affidato alla Regione o a soggetto dalla stessa delegato e incentrato sulla convocazione della Conferenza dei Servizi e sul rilascio di un'autorizzazione c.d. unica, con la precisazione, contenuta nel comma 6°, che siffatta autorizzazione non può essere subordinata né prevedere misure di compensazione a favore delle Regioni e delle Province. L'importanza che gli impianti in esame riveste per il legislatore è evidenziata nel comma 7° della predetta disposizione nel quale si prevede espressamente la possibilità di collocare gli impianti in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici. Tra i criteri localizzativi dettati in sede statale, l'art. 12, comma 7°, del d.lgs. n. 387/2003, stabilisce che: «7. Gli impianti di produzione di energia elettrica, di cui all'articolo 2, comma

1°, lett. *b*) e *c*), possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici. Nell'ubicazione si dovrà tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale di cui alla legge 5 marzo 2001, n. 57, artt. 7 e 8, nonché del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, art. 14». Secondo il comma 10° della medesima disposizione».

In coerenza con quanto previsto dal Piano Nazionale Integrato Energia e Clima, il legislatore, in sede di recepimento della Direttiva 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, con l'obiettivo di facilitare la pianificazione e l'individuazione delle aree nelle quali collocare gli impianti destinati alla produzione di energia da fonti rinnovabili, ha stabilito, con il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199, che, con uno o più decreti, il Ministero della transizione ecologica, di concerto con i Ministeri della cultura e delle politiche agricole e d'intesa con la Conferenza unificata, definisce i criteri necessari all'individuazione delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti da fonti rinnovabili. Le Regioni, quindi, nel rispetto dei criteri disposti dai decreti interministeriali, entro 180 giorni dall'entrata in vigore di questi ultimi, identificano con legge le aree idonee. Al comma 5 dell'art. 20, d.lgs. n. 199/2021, viene poi precisato che nell'individuazione delle superfici da ritenersi idonee devono essere privilegiate le soluzioni capaci di ridurre il più possibile l'impatto sull'ambiente e sul paesaggio, tenendo tuttavia a mente che gli obiettivi di decarbonizzazione da raggiungere entro il 2030 devono essere considerati vincolanti. Al successivo comma 7°, si puntualizza che le aree non ricomprese tra quelle idonee non devono per ciò solo essere considerate non idonee. Di talché, in sede di programmazione, le aree non espressamente qualificate idonee potrebbero comunque essere ritenute tali dalle Regioni o dalle Province. Alla luce di quanto sin qui osservato, la sentenza di primo grado non ha, in definitiva, disapplicato il piano paesaggistico territoriale, ma ha valorizzato le predette fonti di regolazione, interpretandole in maniera conforme alle direttive euro-unitarie. Con il quarto mezzo di gravame la Provincia ha dedotto l'erroneità della sentenza impugnata per avere erroneamente trascurato il contenuto del parere espresso dalla Sezione regionale del Paesaggio in data 11 gennaio 2021. E ciò in quanto la Sezione regionale del Paesaggio, nel già menzionato parere, avrebbe rilevato che il Progetto presentato da Columns Energy S.p.A. ricadrebbe nella fascia di rispetto di un bene paesaggistico (nello specifico il Fiume Grande), con la conseguenza che: a) non si sarebbe al cospetto di una area idonea ai sensi del d.lgs. n. 199/2021; b) il Progetto contrasterebbe con le NTA del piano paesaggistico. Il motivo non è fondato. L'argomentazione della parte appellante non trova corrispondenza nelle risultanze istruttorie acquisite nel presente giudizio. Dalla documentazione in atti, e segnatamente dalla relazione tecnica depositata nel giudizio di primo grado da Columns Energy S.p.A., emerge che il Progetto in esame non ricade sotto alcun vincolo paesaggistico. Con particolare riferimento al predetto Canale Fiume Grande, risulta che il progetto si colloca fuori dalla relativa fascia di rispetto. L'assunto trova riscontro nel fatto che la stessa Sezione regionale del Paesaggio, contrariamente a quanto rilevato nel primo parere prot. n. 262 dell'11 gennaio 2021, nei successivi pareri espressi nell'ambito del procedimento di PAUR (prot. n. 8973 del 21 settembre 2021 e prot. n. 9871 del 19 ottobre 2021) non ha più richiamato la presenza del vincolo. non ha più richiamato la presenza di tale vincolo. Alla luce di quanto precede, nel

caso di specie si è in presenza di una fattispecie del tutto sovrapponibile a quella in relazione alla quale, recentemente, questa Sezione ha avuto modo di affermare che «l' impianto (c.d. agrivoltaico) di cui trattasi ricade in una zona: - non interessata da vincoli, ai sensi del d.lgs. n. 42/2004, e, comunque, non classificata come inidonea ai sensi della disciplina vigente nella Regione Puglia, anche sotto il profilo della valutazione dei c.d. impatti cumulativi; - non interessata, in atto, da colture di pregio» (cfr., Cons. St., IV, ord. n. 5480/2022). Ne discende l'infondatezza anche del motivo in esame.

Con il quinto motivo di appello, la Provincia lamenta l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui non ha considerato che le colture correlate al progetto presentato da Columns Energy S.p.A non sarebbero coerenti con la vocazione del sito, relativa alla coltivazione del carciofo, con il conseguente rischio di «perdita della sua vocazione naturale».

Il motivo non è fondato. Occorre in senso contrario osservare che l'assunto in base al quale l'area in esame sarebbe contraddistinta da colture di pregio non trova conferma nelle risultanze istruttorie. Esso, peraltro, incontra una netta smentita nell'affermazione contenuta nello stesso atto di appello secondo cui «anche ove le stesse si presentino allo stato incolte, ciò non esclude che lo possano essere di qui innanzi, essendo la realizzazione degli impianti sulle medesime un ostacolo duraturo al loro sviluppo» Anche a voler prescindere da tale assorbente considerazione, va osservato che del tutto generica e indimostrata appare la considerazione della parte appellante per cui «il progetto di impianto di cui si discute introduce colture agricole del tipo aglio e leguminose (cece e lenticchia). È facile osservare come tali colture si discostino in maniera rilevante dalla vocazione agricola del territorio, votata alla coltivazione del carciofo brindisino e dei rinomati vitigni della zona». In generale, va rilevato che, contrariamente a quanto ritenuto dalla parte appellante, un impianto agrivoltaico, come già evidenziato, mira proprio ad adottare soluzioni volte a preservare la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale sul sito di installazione. Nemmeno può essere condivisa la censura, contenuta nella seconda parte del presente mezzo di gravame, secondo cui la sentenza impugnata avrebbe avallato una «inversione dell'onere della prova» derivante dal «riferimento svolto dal giudice in sentenza in ordine alla mancanza di eventuali sopralluoghi corredata da documentazione fotografica».

Il Giudice di primo grado si è, infatti, limitato a prendere atto del fatto che la Provincia ha preso le mosse, nell'effettuare le sue valutazioni, da una descrizione generica dei luoghi, sulla base di tavole ormai risalenti nel tempo, senza, pertanto, tenere in considerazione lo stato effettivo dei luoghi. Infine, non coglie nel segno il tentativo della Provincia di revocare in dubbio la natura agri-voltaica del progetto in disamina, in base alla considerazione per cui le linee guida ministeriali prescriverebbero, in relazione agli impianti in esame, una altezza minima dei moduli da terra pari a 210 cm. In senso inverso va osservato che l'art. 1, lett. d) delle predette linee guida, senza operare alcun riferimento all'altezza minima dei moduli da terra, definisce l'agro-voltaico come «impianto fotovoltaico che adotta soluzioni volte a preservare la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale sul sito di installazione».

Con il sesto motivo di appello la Provincia ha lamentato l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui non ha adeguatamente valutato la questione degli impatti cumulativi del progetto in esame e, in particolare, dell'impatto che

il progetto potrebbe avere sul territorio provinciale alla luce degli «impianti già installati e quelli per i quali è stata presentata istanza di autorizzazione».

Il motivo non è fondato. Come rilevato già in precedenza, l'argomentazione della Provincia incorre nell'errore metodologico di considerare, ai fini della valutazione degli impatti cumulativi, anche gli impianti in corso di realizzazione mentre l'allegato VII al Testo Unico dell'Ambiente richiede che tale valutazione sia limitata solo ad «altri progetti esistenti e/o approvati». Infine, il richiamo, da parte della Provincia, al criterio A di cui alla DGR n. 162/2014 non appare pertinente rispetto al caso di che trattasi, avendo quest'ultima previsione lo scopo di prevenire il consumo di suolo derivante dalla installazione di impianti fotovoltaici a terra. Esso, pertanto, mal si attaglia alla fattispecie di un impianto agro-voltaico che si caratterizza per una decisa schermatura dell'area di riferimento e che, per tale ragione, non implica ulteriore consumazione di suolo, ma avendo come scopo quello di coordinare l'attività di produzione di energia e attività agricola. Di qui l'infondatezza anche di quest'ultimo motivo di appello.

Per le ragioni esposte l'appello deve essere rigettato.

In ragione della parziale novità delle questioni sottese al gravame in esame, il Collegio ravvisa eccezionali ragioni, *ex artt.* 26 comma 1°, c.p.a. e 92, c.p.c. per compensare integralmente le spese di giudizio.

Per questi motivi

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto: a) rigetta l'appello; b) dichiara integralmente compensate tra tutte le parti costituite le spese del giudizio. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(*Omissis*).

(1) L'agrivoltaico, una «documentata realtà nell'attuale quadro ordinamentale»: implicazioni teoriche e pratiche

SOMMARIO: 1. Introduzione e fatto. – 2. Osservazioni: verso una definizione normativa autonoma di agrivoltaico. – 2.1. La multifunzionalità come tratto giuridicamente qualificante gli impianti agrivoltaici: l'esempio francese e l'evoluzione del sistema italiano. – 3. La rilevanza dell'agrivoltaico nei criteri di individuazione delle aree idonee di prossima emanazione. – 4. Le questioni pratiche connesse all'autonomia giuridica dell'agrivoltaico: lo schema contrattuale con cui attribuire il diritto di realizzare l'impianto. – 4.1. Conciliare lo svolgimento dell'attività agricola con l'attività di produzione di energia elettrica da un punto di vista giuridico e fiscale.

1. Il Consiglio di Stato italiano ha recentemente fornito un rilevante apporto sistematico alla ricostruzione della disciplina che riconosce, definisce e disciplina i cc.dd. impianti 'agri-fotovoltaici' o 'agrivoltaici'¹. Il rilievo peculiare della decisione citata emerge soprattutto all'esito della lettura della sua *ratio decidendi* in una con le molteplici

¹ La sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 30 agosto 2023, n. 8029, è consultabile al sito: <https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza>.

disposizioni che, a vario titolo, intercettano questa innovativa fonte di energia rinnovabile, tra cui spiccano le recenti novità introdotte in materia dal d.lgs. n. 199 del 2021² e dal d.l. n. 13 del 24 febbraio 2023 (c.d. 'PNRR 3')³. Una simile prospettiva consente di tracciare una più puntuale cornice normativa riguardante gli impianti agrivoltaici, a fronte delle cospicue perplessità scientifiche suscitate dal loro impiego⁴ e del conseguente orientamento ondivago della giurisprudenza di merito sul relativo inquadramento giuridico⁵.

La pronuncia trae origine dal diniego, da parte della Provincia di Brindisi, dell'autorizzazione per la realizzazione e l'esercizio di un impianto agrivoltaico, richiesta da una società fornitrice di fonti energetiche rinnovabili la quale aveva impugnato il provvedimento in ragione della netta distinzione sussistente tra gli impianti agrivoltaici e quelli fotovoltaici.

L'amministrazione, nel dolersi dell'integrale adesione del giudice di prime cure alla tesi del ricorrente, ha così investito il Consiglio di Stato della questione attinente all'individuazione del regime normativo da applicare al progetto di realizzazione di un impianto agrivoltaico.

2. Il Collegio ha svolto una puntuale ricostruzione normativa che offre diversi spunti per recuperare l'elemento normativo strutturale e distintivo dei pannelli agrivoltaici dalla loro stessa funzione, insita nella reversibilità del consumo di suolo.

In particolare, per supportare l'assunto che gli impianti agrivoltaici costituiscano «una documentata realtà nell'attuale quadro ordinamentale»⁶, il Consiglio di Stato ha descritto l'evoluzione della disciplina generale degli impianti FER nell'ottica della sua attuale preordinazione al conseguimento degli obiettivi europei in materia di decarbonizzazione e di promozione dell'energia rinnovabile⁷. Peraltro, nella pronuncia sono men-

² Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, Attuazione della Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (*Gazz. uff.* n. 285 del 30 novembre 2021).

³ Decreto-Legge 24 febbraio 2023, n. 13, Disposizioni Urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano Nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune (*Gazz. uff.* Serie Generale n. 47 del 24 febbraio 2023), convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023, n. 41 (*in Gazz. uff.* 21 aprile 2023, n. 94).

⁴ G. STRAMBI, *Riflessioni sull'uso del terreno agricolo per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili: il caso dell'agrivoltaico*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, I, p. 395 ss., spec. p. 405, in cui l'A. esprime le principali preoccupazioni connesse alla scelta del PNRR di «puntare» sull'agrivoltaico in relazione all'impatto alterante che esso sprigionerebbe sul paesaggio ed ai rischi di carattere ambientale, climatico e agricolo derivanti dal suo impiego.

⁵ M. GIOIA, *PNRR, agrivoltaico e uso «ibrido» della terra: alcuni recenti spunti giurisprudenziali*, in *Dir. giur. agr. alim. e dell'amb.*, 1, 2023, *passim*, in cui l'A. fornisce alcuni riferimenti giurisprudenziali che sembrano dare avvio ad un percorso lineare della giurisprudenza amministrativa di merito (TAR Puglia-Lecce, Sez. II 12 febbraio 2022, n. 248 e TAR Puglia-Lecce, Sez. II, 11 aprile 2022, n. 586) che viene tuttavia interrotto da un'altra pronuncia (TAR Puglia-Lecce, Sez. III, 1° settembre 2022, n. 1376) in cui l'agrivoltaico è stato considerato una *species* del fotovoltaico ed in quanto tale, è stato assoggettato alla medesima disciplina in materia paesaggistica; successivamente l'orientamento interno al medesimo giudice (TAR Puglia-Lecce, Sez. II, 4 novembre 2022, n. 1750) è tornato a riaffermare con maggior vigore la diversità strutturale e funzionale tra il sistema fotovoltaico e quello agrivoltaico.

⁶ Consiglio di Stato, sent. cit. 8.

⁷ Vale la pena ricordare che con riferimento alla produzione di energia rinnovabile vi sono ambiziosi Target da raggiungere, fissati a livello internazionale, europeo e nazionale. Anzitutto, il

zionate diverse disposizioni ascrivibili ad un filone normativo di matrice urbanistica e pianificatoria⁸ in cui la realizzazione degli impianti FER forma oggetto di una valutazione che investe, quali valori contrapposti, interessi prettamente paesaggistici⁹ e territoriali¹⁰, nonostante le forti implicazioni che l'energia rinnovabile ha anche per il settore agricolo. Si consideri, in proposito, che prima dell'introduzione di un regime distinto per gli impianti con moduli fotovoltaici elevati da terra¹¹, si riteneva¹² che l'art. 65 del d.l. del 24 gennaio 2012¹³, nell'escludere la possibilità di beneficiare degli incentivi statali per l'installazione di impianti fotovoltaici collocati su terreni agricoli, asseccasse più

Goal 7 dei 17 *SDGs* dell'*Agenda 2030* è intitolato «Energia pulita e accessibile» e fissa l'obiettivo di raggiungere entro il 2030 la quota del 40% di energia da fonti rinnovabili. Analogamente, il *Green Deal* Europeo presenta un intero paragrafo programmatico (§ 2.1.2) dedicato alla garanzia dell'«approvvigionamento di energia pulita, economica e sicura», che punta a sviluppare un settore dell'energia basato in larga misura su fonti rinnovabili, per conseguire in modo sostenibile l'obiettivo del raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050, obiettivo per cui la Commissione ha già delineato un ulteriore programma nella Comunicazione «Un pianeta pulito per tutti - Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra», COM (2018) 773. Inoltre, Regolamento (UE) 2018/1999 sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima, fissa come obiettivo vincolante a livello unionale la riduzione interna di almeno il 40% delle emissioni di gas a effetto serra nel sistema economico rispetto ai livelli del 1990, da conseguire entro il 2030, nonché l'obiettivo vincolante a livello unionale di una quota di energia rinnovabile pari ad almeno il 32% del consumo dell'UE nel 2030. In linea con queste indicazioni, il Ministero dello sviluppo economico italiano ha adottato il Piano Integrato per l'Energia e per il Clima (PNIEC), il quale prevede che l'Italia dovrà raggiungere il 30% di energia da fonti rinnovabili sui consumi finali lordi. In linea con tali coordinate, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) prevede una linea d'investimento pari ad 1,1 miliardi di euro appositamente destinati all'implementazione dell'agrivoltaico, nell'ottica della generale implementazione di sistemi ibridi agricoltura-produzione di energia che non compromettano l'utilizzo dei terreni dedicati all'agricoltura, ma contribuiscano alla sostenibilità ambientale ed economica delle aziende coinvolte.

⁸ In particolare, ci si riferisce alle disposizioni citate dal Consiglio di Stato volte a regolare i procedimenti di autorizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili su aree idonee, ivi inclusi quelli per l'adozione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale (segnatamente gli artt. 20, comma 8-*quater* e 22, comma 1°, lett. a) del d.lgs. n. 199/2021, cit.; il D.g.r. 1424/2018 con il quale la Regione Puglia ha aggiornato il Piano Energetico Ambientale Regionale (PEAR).

⁹ I. CANFORA, *Agricoltura, tutela del paesaggio, sviluppo delle energie alternative*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 304 ss.

¹⁰ N. LUCIFERO, *Il contenimento del consumo del suolo agricolo tra questioni di diritto agrario e di diritto alimentare*, in *I diritti della terra e del mercato agroalimentare*. Liber amicorum Alberto Germanò. Tomo II: *I diritti del mercato agroalimentare*, di N. LUCIFERO, E.R. BASILE, Torino, Utet, Wolters Kluwer, 2017, p. 1199 ss., spec. p. 1220 in cui l'A. mette in luce la necessità che le questioni giuridiche che intercettano la problematica del consumo di suolo siano disciplinate attraverso l'integrazione, nelle fonti normative, tra governo del territorio, tutela dell'ambiente e rilevanza agricola del suolo, la quale risulta invece lasciata prevalentemente a margine.

¹¹ Il riferimento è al Decreto-Legge 31 maggio 2021, n. 77, *Governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure (*Gazz. uff.* Serie Generale n. 129 del 31 maggio 2021), convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108 (in S.O. n. 26, relativo alla *Gazz. uff.* 30 luglio 2021, n. 181).

¹² N. LUCIFERO, *op. cit.*, p. 1220.

¹³ Decreto-Legge 24 gennaio 2012, n. 1, Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività (*Gazz. uff.* n. 19 del 24.01.2012), convertito con modificazioni dalla L. 24 marzo 2012, n. 27 (in S.O. n. 53, relativo alla *Gazz. uff.* 24.03.2012, n. 71).

un'esigenza di ordine paesaggistico ed ambientale che non agricolo-produttiva, stante l'impatto alterante che tali impianti esercitano sul paesaggio circostante.

Le più recenti disposizioni riguardanti l'impiantistica agrivoltaica segnano invece il progressivo abbandono della prospettiva univocamente urbanistica, in nome di un approccio integrato, che guarda ad agricoltura e ambiente come «forze sinergiche, che attraverso l'attività primaria regolano il territorio e il contesto ambientale»¹⁴.

L'emersione di questi sistemi innovativi ha infatti indirizzato l'attenzione del legislatore verso la costruzione di una definizione normativa autonoma di agrivoltaico, che costituisce il risultato di un distinto bilanciamento d'interessi in cui la tutela della naturale attitudine produttiva del suolo¹⁵ ricopre un ruolo essenziale. La pronuncia in commento conferma così la configurazione degli impianti agrivoltaici come un *genus a sé* stante di sistemi di produzione di energia rinnovabile: il che impone un doveroso ripensamento dei criteri volti ad identificare un'area agricola come 'idonea' o 'non idonea', valorizzando a tal fine la preservazione della fertilità del suolo garantita dagli impianti agrivoltaici.

2.1. La 'multi'-funzione dell'agrivoltaico è immanente alla sua stessa definizione giuridica; nelle disposizioni citate nella decisione in commento, gli impianti sono qualificati come 'agrivoltaici' esclusivamente in base alla loro predisposizione al c.d. «*dual-use*»¹⁶. L'attribuzione di rilievo giuridico alla pluriattività manifestata dall'agrivoltaico è altresì pienamente coerente con la tendenza di esperienze giuridiche straniere che condividono la medesima tradizione con il nostro ordinamento, come il sistema francese in cui la compatibilità tra produzione energetica e attività agricola è stata oggetto di una vera e propria codificazione. In particolare, si consideri l'art. L.151-11 del *Code de l'urbanisme*. Esso prevede che all'interno di un'area agricola, il *plan local d'urbanisme* (c.d. *PLU*) possa autorizzare le installazioni di impianti FER nella misura in cui essi non siano incompatibili con l'esercizio di un'attività agricola sul suolo sul quale essi sono collocati. La giurisprudenza francese¹⁷, a sua volta, ha chiarito la portata di tale disposizione operando una netta differenziazione tra *parcs photovoltaïques au sol* e *en toiture*. I primi, infatti, devono essere sottoposti ad un sindacato volto ad asseverarne la compatibilità con l'attività agricola da svolgersi sul terreno di realizzazione dell'impianto, in relazione alle attività effettivamente svolte in tale area in base al piano urbanistico locale ovvero che potrebbero ivi svolgersi, tenendo conto della superficie, delle caratteristiche del proget-

¹⁴ N. LUCIFERO, *op. cit.*, p. 1216.

¹⁵ Così aderendo all'accezione omnicomprensiva di 'consumo di suolo', per cui è da intendersi come tale ogni genere di pratica suscettibile di sottrarre il suolo alla sua naturale vocazione produttiva. Tale prospettiva è suggerita da L. PAOLONI, in *Consumo di suolo: in attesa della non lontana (imminente?) legge nazionale, il Consiglio di Stato fissa i principi in materia ovvero si passa dalle parole ai fatti?*, in *Osservatorio Agromafie*, https://www.osservatorioagromafie.it/wp-content/uploads/sites/40/2016/08/Editoriale-Ferruti-Consumo-del-suolo.pdf?_waf=1, 2016,; cfr. altresì L. PAOLONI, *Consumo e risparmio di suolo: uno sguardo al presente ed uno al futuro*, in *Dir. giur. agr. alim. e dell'amb.*, 11/12, 2014, p. 1024 ss.

¹⁶ I concetti di «*co-location*» e di «*dual use*», utilizzati dalla letteratura giuridica nordamericana per inquadrare il fenomeno della realizzazione degli impianti agrivoltaici, rendono emblematicamente l'idea della multifunzionalità. A titolo esemplificativo, cfr. P.K. HALL, W. MORGAN, J. RICHARDSON, *Land Use Conflicts Between Wind and Solar Renewable Energy and Agricultural Uses*, in *West Virginia University Law Research Paper*, 4, 2022, consultabile su SSRN all'url: <http://ssrn.com/link/W-Virginia-U-LEG.html>; A.S. PASCARIS, *Examining Existing Policy to Inform a Comprehensive Legal Framework for Agrivoltaics in the U.S.*, in *Energy Policy*, 159, 2021, consultabile su ScienceDirect all'url: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2021.112620>.

¹⁷ *Conseil d'Etat, Société Photosol*, 8 febbraio 2017, n. 395464.

to, della natura del suolo e degli usi locali¹⁸. Con riferimento ai secondi, sorge un interesse generale che giustifica l'installazione di impianti volti alla produzione di energia sul suolo agricolo, appurata la piena conciliabilità tra la costruzione e la vocazione agricola dell'area¹⁹. In generale, può riscontrarsi un approccio favorevole della giurisprudenza francese all'installazione dei pannelli agrivoltaici sul suolo agricolo²⁰ poiché l'attività di produzione energetica svolta in queste condizioni non mette in discussione la comprovata destinazione agricola delle installazioni in questione.

In considerazione dell'ordine cronologico degli interventi normativi e 'para-normativi'²¹ che hanno scandito l'affermazione giuridica della multifunzionalità degli impianti agrivoltaici in Italia, è possibile constatare che il graduale ingresso di questi strumenti anche nel nostro ordinamento sia culminato nel definitivo riconoscimento della loro multifunzionalità, come dimostrano le stesse coordinate normative richiamate dalla sentenza in esame.

Nelle prime disposizioni volte a fornire una definizione di 'agrivoltaico'²², l'elemento coesistente alla sopraelevazione dei moduli da terra è stato espresso in negativo ed è stato individuato nella non compromissione della «continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale»²³.

La norma citata, pur finalizzata a riconoscere la compatibilità tra la realizzazione di tali impianti e produttività, conserva un tenore letterale che suggerisce una strutturazione del rapporto tra attività agricola e produzione di energia in termini di limite esterno apposto ad un'attività parimenti rispondente ad un interesse generale. Nelle Linee Guida sull'agrivoltaico, pubblicate il 27 giugno 2022 dal Ministero della Transizione Ecologica, anch'esse citate nella sentenza commentata, la positiva attitudine di tali impianti alla produttività agricola è stata maggiormente enfatizzata, atteso che questi sono stati definiti come impianti fotovoltaici che adottano «soluzioni volte a preservare la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale sul sito di installazione»²⁴. Ancor

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Conseil d'État*, 12 luglio 2019, n. 422542, commentate da P.S. COUTEAUX, *Autorisation en zone agricole de panneaux photovoltaïques sur la toiture d'un bâtiment agricole*, in *RDI*, 2019, p. 473.

²⁰ A. LANGLAIS, A. VOLLET, *La durabilité de l'agriculture à l'épreuve du développement des énergies renouvelables. Approche juridique*, in *L'Agriculture durable. Environnement, nutrition et santé*, M.L. DEMEESTER, V. MERCIER (eds), Presses Universitaires D'Aix Marseille, 2020, p. 120.

²¹ Il riferimento è alle Linee Guida in materia di Impianti Agrivoltaici pubblicate dal Ministero della transizione ecologica il 27 giugno 2022. Come precisato in seguito, il carattere 'para-normativo' delle disposizioni citate non mette in discussione la piena attendibilità dei suoi contenuti. Sul punto, cfr. V. DI STEFANO, A. COLANTONI, *Produzione di energia rinnovabile e agro-fotovoltaico: considerazioni alla luce del Piano nazionale ripresa e resilienza e del d.l. semplificazioni bis*, in *Dir. giur. agr. alim. e dell'amb.*, 1, 2022, p. 11, in cui gli A. concentrano l'attenzione sull'importanza degli enti di ricerca che hanno preso parte alla redazione del documento. In effetti, come chiarito in sede conclusiva (*infra*, § 4), la bozza del c.d. 'Decreto Aree Idonee' rinvia proprio alla definizione di agrivoltaico contenuta nelle suddette Linee Guida.

²² In particolare, l'art. 31, comma 5°, prevede che gli agrivoltaici «adottano soluzioni integrative innovative con monitoraggio dei moduli elevati da terra, anche prevedendo la rotazione dei moduli stessi, comunque in modo da non compromettere la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale, anche consentendo l'applicazione di strumenti di agricoltura digitale e di precisione».

²³ Sulla necessità di conciliare la produzione agro-energetica con la tutela dell'ambiente ed il conseguimento della sovranità alimentare, cfr. L. COSTATO, *Food security e agroenergie*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 3, 2011, p. 33 ss.; L. PAOLONI, *L'impresa agricola nella transizione verso le energie rinnovabili*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 1, 2011, p. 25 ss.

²⁴ Linee Guida MiTE, 27 giugno 2022, art. 1.1., lett. d).

più esplicito si è rivelato il più recente testo dell'art. 49 del PNRR²⁵, che ha definito gli impianti fotovoltaici come «manufatti strumentali all'attività agricola» solo a condizione che i relativi pannelli siano «posti sopra le piantagioni ad altezza pari o superiore a due metri dal suolo, senza fondazioni in cemento o difficilmente amovibili» e che le relative modalità realizzative prevedano «una loro effettiva compatibilità e integrazione con le attività agricole quale supporto per le piante ovvero per sistemi di irrigazione parcellizzata e di protezione o ombreggiatura parziale o mobile delle coltivazioni sottostanti ai fini della contestuale realizzazione di sistemi di monitoraggio (...)».

Le parole utilizzate nell'intervento citato evidenziano la chiara adesione del nostro ordinamento all'ambiziosa idea che l'agrivoltaico non solo consenta la coesistenza tra produzione agricola e produzione energetica, ma persegua attivamente e contestualmente la sicurezza alimentare, la sicurezza energetica e la tutela dell'ambiente²⁶, così incarnando una logica di multifunzionalità bidirezionale: essa investe l'imprenditore agricolo come singolo, per cui la realizzazione di impianti agrivoltaici rappresenta un'opportunità di integrazione del proprio reddito mediante la produzione e la cessione di energia rinnovabile²⁷; in secondo luogo e in una prospettiva generale, si tratta del riconoscimento nel nostro sistema di una nuova forma di agricoltura compatibile con gli obiettivi di produzione di energia rinnovabile, in piena attuazione del necessario approccio sistemico in grado di compensare, attraverso gli *output* energetici prodotti, anche le esternalità negative legate al consumo di suolo a scopi produttivi²⁸. In altre parole, l'attività di produzione energetica attraverso impianti agrivoltaici concorre alla strutturazione di un modello di agricoltura razionale²⁹, il cui esercizio non solo non compromette gli elementi che preservano il mantenimento degli equilibri ambientali con i quali essa interagisce, ma può realizzare anche esternalità positive per l'ecosistema.

3. L'approdo del legislatore ad un così esplicito riconoscimento della valenza agricola dei pannelli agrivoltaici denota la necessità di elaborare un regime diversificato anche per quel che concerne i criteri ministeriali su cui deve basarsi la valutazione di idoneità o di non idoneità di un'area agricola alla loro installazione ad opera delle Regioni.

Il primo dato che occorre sottolineare è che la stessa giurisprudenza amministrativa ha censurato il carattere «datato, anacronistico ed obsoleto»³⁰ dei criteri vigenti per decretare l'idoneità di un'area all'installazione di un impianto FER anche ai soli fini del rispetto del vincolo paesaggistico di cui al d.lgs. n. 42/2004, senza ancora coinvolgere l'ulteriore bilanciamento con l'interesse alla produttività agricola. Si è infatti recentemente consolidato l'orientamento giurisprudenziale che ritiene illegittimo il provvedimento di diniego di installazione di un impianto fotovoltaico fondato su «una valutazione incentrata unicamente sulla verifica di compatibilità del progetto con strumenti di programmazione regionale del 2015, con la conseguenza che se la presentazione del progetto e l'emanazione dell'atto impugnato sono avvenute dopo l'entrata in vigore dell'art. 20, comma 8°, lett. *c quater*), d.lgs. n. 199/2021 la fattispecie ricade nell'ambito di

²⁵ D.l. n. 13 del 2023, cit.

²⁶ G. STRAMBI, *op. cit.*, spec. 407.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ La necessità di aderire ad un approccio sistemico è evidenziata da A. JANNARELLI, in *Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive*, in *Riv. dir. agr.*, 1, 2020, 23 ss., spec. 35.

²⁹ A. GERMANÒ, *Dalla multifunzionalità ai beni comuni*, in *Agricoltura e beni comuni*, A. GERMANÒ, D. VITI (a cura di), Milano, Giuffrè, 2016, p. 116.

³⁰ G. MARRULLI, *Sulla realizzazione e sulle modalità di esercizio di un impianto agrivoltaico e relativa compatibilità ambientale*, in *Dir. giur. agr. e dell'amb.*, 2, 2023, p. 1.

applicazione della norma appena indicata»³¹. Quest'ultima disposizione e l'integrale articolo in cui essa si inserisce tracciano una pista marcatamente a favore dell'installazione dei pannelli agrivoltaici nella elaborazione dei principi cui dovranno ispirarsi i nuovi criteri ministeriali sulla base dei quali, a loro volta, le Regioni dovranno individuare le aree idonee e non a tale destinazione. Ciò emerge con tutta evidenza dall'intento del legislatore di orientare la futura 'valutazione di idoneità'³² non solo indirettamente, mediante la fissazione di obiettivi di riferimento per i successivi criteri ministeriali orientati alla massimizzazione della porzione di suolo occupabile – per cui gli agrivoltaici incarnano lo strumento per eccellenza – ma anche impartendo alle Regioni criteri direttamente applicabili «in sede di individuazione delle superfici e delle aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili»³³. La disposizione citata, nel sancire il criterio della minimizzazione degli impatti sull'ambiente, sul territorio, sul patrimonio culturale e sul paesaggio, ne individua il limite nel raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030 e nella sostenibilità dei costi correlati al raggiungimento di tale obiettivo. Da questo punto di vista, l'implementazione di impianti agrivoltaici si rivela strategica, considerando i notevoli vantaggi che ne derivano in termini tanto di sicurezza alimentare ed energetica, quanto di redditività agricola³⁴.

A ciò si aggiunge la dirimente considerazione per cui l'appartenenza dell'agrivoltaico ad un *genus* distinto dal tradizionale fotovoltaico richiede, a prescindere dall'obsolescenza dei parametri già esistenti, l'elaborazione di criteri adattati alle proprie peculiarità³⁵.

Quel che ci si attende dal Decreto ministeriale in fase di ufficializzazione³⁶ è l'attri-

³¹ Cfr., *ex multis*, TAR Puglia-Lecce, Sez. III, 9 febbraio 2023, n. 200.

³² La necessità di semplificare il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi di decarbonizzazione e neutralità climatica ha comportato la possibilità, per le Regioni, di procedere alla individuazione in positivo delle aree idonee, senza che ciò metta in discussione il principio di massima diffusione delle energie rinnovabili sancito dall'art. 12, d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, Attuazione della direttiva 2001/77/CE, relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità (*Gazz. uff.* n. 25 del 31 gennaio 2004). In particolare, secondo un orientamento consolidato della Corte costituzionale (cfr. Corte Cost. 224/2012 e 199/20149) il citato art. 12, nel fissare un principio generale di massima diffusione di impianti FER, contempla come residuale l'individuazione di un'area non idonea da parte delle Regioni, sicché il riconoscimento di un'area come idonea sembrerebbe invertire questa logica. Questo assetto è stato definitivamente superato dalla disciplina contenuta nell'art. 20, d.lgs. n. 199/2021, cit., che prevede espressamente la possibilità per le Regioni di individuare aree idonee e non idonee, con l'ulteriore precisazione, contenuta nel comma 7, che «le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee».

³³ Cfr. d.lgs. n. 199/2021, cit., art. 20, comma 5°.

³⁴ Come già ricordato, lo "Sviluppo Agrivoltaico" integra un'autonoma linea d'investimento (1.1) della Componente 2, Missione 2, del PNRR, volto al raggiungimento contestuale dei target nazionali in materia di energie rinnovabili e della maggior competitività del settore agricolo, attraverso la riduzione dei costi di approvvigionamento energetico ed il miglioramento delle prestazioni climatiche-ambientali.

³⁵ M. GIOIA, *op. cit.*, p. 6.

³⁶ In occasione dell'interrogazione parlamentare del 13 settembre 2023 concernente l'individuazione delle aree idonee e non idonee per l'installazione di impianti energetici a fonti rinnovabili, la X Commissione permanente ha dichiarato, con riferimento ai tempi di emanazione del provvedimento, «che la bozza di decreto ministeriale, sulla quale è già stato acquisito il concerto con il Ministero della cultura, è ormai in fase avanzata di definizione». Cfr. <https://documenti.camera.it/leg19/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2023/09/13/leg.19.bol0165.data20230913.com10.pdf>.

buzione di rilievo alla natura ibrida dei pannelli agrivoltaici nel giudizio di idoneità concernente un'area agricola. Dalla bozza di Decreto³⁷ emerge in effetti il conferimento di un regime distinto alla figura dell'agrivoltaico, in primo luogo, dalla qualificazione come idonee delle aree classificate come DOP e IGP esclusivamente ai fini dell'installazione di impianti agrivoltaici realizzati in conformità a quanto stabilito dall'art. 65, comma 1-*quater*, d.l. n. 1/2012, convertito nella legge n. 27/2012; in secondo luogo, dalla previsione, all'art. 8, lett. g), di un criterio integralmente dedicato alle aree agricole e fondato sulla distinzione tra impianti fotovoltaici ed agrivoltaici.

In definitiva, la sentenza del Consiglio di Stato esprime un orientamento convergente con l'attenzione progressivamente mostrata dal legislatore alla predisposizione di un regime distinto per questi innovativi sistemi di produzione energetica, per ragioni che investono la loro potenzialità agricola e produttiva e quindi la loro multifunzionalità. Ne consegue che, laddove il Decreto ministeriale definitivo recepisce integralmente il testo della bozza, il giudizio di idoneità di un'area agricola alla collocazione di un pianto agrivoltaico si declinerebbe in un doppio sindacato: in primo luogo, occorrerebbe verificare il rispetto dei vincoli di cui al d.lgs. n. 42 del 2004, tale per cui un'area agricola sarebbe idonea se racchiusa in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale; in secondo luogo, sarebbe necessario stabilire la compatibilità dell'installazione con le esigenze produttive connesse alla fertilità del suolo agricolo. A tali fini, si individuerebbero tre discipline distinte a seconda che l'impianto sia classificato come fotovoltaico tradizionale, agrivoltaici ai sensi delle Linee guida del giugno 2022 ed agrivoltaici realizzati in conformità a quanto stabilito dall'art. 65, comma 1-*quater* del d.l. n. 1 del 2012, convertito nella legge n. 27 del 2012, il quale ha altresì subordinato l'accesso agli incentivi per tali impianti alla realizzazione di sistemi di monitoraggio che consentano di verificare l'impatto degli impianti sulle colture, il risparmio idrico, la produttività agricola per le diverse tipologie di colture e la continuità delle attività delle aziende agricole interessate.

Nel primo caso, dovrà essere individuata una percentuale massima di utilizzo del suolo agricolo nella disponibilità del soggetto che realizza l'intervento, ricompresa tra una soglia minima del 5% ed un tetto del 10%; nel secondo caso, tale percentuale sarà raddoppiata; nel terzo caso è invece prevista l'esclusione radicale di questo limite, così come è coerentemente esclusa la possibilità, invece prevista per la realizzazione di impianti fotovoltaici, di attribuire ad eventuali aree agricole rimanenti la classificazione di "aree non idonee".

L'esplicito intervento del Consiglio di Stato evidenzia così il complessivo atteggiamento aperto del nostro ordinamento, sulla scorta degli esempi forniti da sistemi giuridici di tradizione affine, nei confronti di un meccanismo innovativo che costituisce l'espressione emblematica della multifunzionalità ontologicamente connaturata alla nozione di 'suolo'. Coerentemente con questo indirizzo, l'intero approccio alla regolazione degli impianti FER dovrà aderire ad una visione omnicomprensiva, in cui la rilevanza della natura ibrida di questi impianti sia valorizzata anche ai fini della valutazione circa il rispetto dell'interesse paesaggistico. Da questo punto di vista, tra le modalità di conseguimento degli obiettivi individuate dalla bozza del Decreto in esame³⁸, si richiama l'attenzione all'obbligo delle Regioni di «dotare e/o integrare i propri strumenti di governo del territorio e di pianificazione energetica, compresi quelli di cui agli artt. 135 e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, al fine di garantire coerenza fra le disposizioni adottate ai sensi

³⁷ Cfr. <https://www.ediltecnico.it/wp-content/uploads/2023/09/Bozza-luglio-2023-decreto-aree-idonee-rinnovabili.pdf>.

³⁸ *Ibid.*, art. 3.

della lett. a) e l'esigenza di raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione stabiliti a livello comunitario e nazionale. A tal fine, ove necessario, provvedono anche ad aggiornare la lista delle aree non idonee identificate sulla base dei criteri di cui all'Allegato 3 delle Linee Guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili emanate con d.m. 10 settembre 2010 e successive modifiche e integrazioni».

4. L'autonoma identità giuridica della figura dell'agrivoltaico nel nostro ordinamento è un dato oramai pacifico che, per altro verso, impone la considerazione di alcune problematiche che investono le modalità operative con cui l'imprenditore agricolo può tecnicamente introdurre l'impianto nel terreno coltivato e conciliare lo svolgimento dell'attività agricola con la produzione di energia elettrica, oltre alle conseguenze di ordine civilistico e fiscale derivanti dalla diversa qualificazione giuridica delle attività svolte. Si tratta di questioni di ordine pratico che rappresentano delle vere e proprie «sfide»³⁹ per l'imprenditore agricolo, atteso che l'effettiva realizzazione del virtuoso modello di multifunzionalità fortemente caldeggiato è subordinata al superamento di *gap* informativi ed operativi che rischiano di atrofizzare le potenzialità di questi strumenti.

Sorge anzitutto la necessità di comprendere quale schema contrattuale possa realizzare nel modo più efficiente gli effetti giuridici auspicati da tutte le parti potenzialmente interessate dall'operazione e segnatamente: il proprietario del terreno, che deve attribuire ad un altro soggetto il diritto di realizzarvi l'impianto verso un corrispettivo; l'impresa di produzione di energia elettrica, aspirante beneficiaria dei finanziamenti previsti dal PNRR; l'imprenditore agricolo, il quale, laddove non coincida con il proprietario del fondo, può vedersi vincolato a garantire la continuità della produttività agricola sul fondo su cui è collocata l'installazione.

Occorre in particolare stabilire se lo strumento giuridico privilegiato per attribuire ad un'impresa produttrice di energie rinnovabili il diritto di collocare un pannello agrivoltaico su un terreno agricolo sia la costituzione di un diritto reale di superficie ovvero il conferimento di un diritto di godimento oggetto di un atto a contenuto meramente obbligatorio. La questione impone di verificare preliminarmente se l'operazione di installazione di un impianto agrivoltaico sia sussumibile nella nozione di «costruzione» di cui all'art. 952 cod. civ. oppure si esaurisca esclusivamente in una forma di esplicazione della facoltà di godimento.

Sulla base di argomentazioni di ordine logico e sistematico valorizzate nell'ambito della prassi notarile⁴⁰ e della dottrina⁴¹ per affermare la natura immobiliare dei pannelli fotovoltaici, sembra ragionevole ammettere la possibilità di qualificare anche le centrali agrivoltaiche come beni immobili e dunque come potenziale oggetto dello *ius aedificandi* di cui all'art. 952 cod. civ.

In virtù dell'accezione funzionale che la giurisprudenza⁴² ha recentemente attribuito al concetto di «incorporazione al suolo» di cui all'art. 812 cod. civ., la natura giuridicamente immobiliare di quei beni che non sono immobili sotto il profilo naturali-

³⁹ R. PENNAZIO, E. FERRERO, *I sistemi agrivoltaici tra cambiamento climatico e nuove sfide per l'imprenditore agricolo contemporaneo*, in *Alimenta*, 2, 2023, p. 355 ss.

⁴⁰ Consiglio Nazionale del Notariato, *Alcune questioni civilistiche connesse alla realizzazione di un impianto fotovoltaico: prime note*, Studio n. 211-2011/C.

⁴¹ A. BUSANI, *Ma... la Tour Eiffel è un bene mobile? (Riflessioni sulla natura immobiliare dell'impianto fotovoltaico)*, in *Notariato*, 3, 2011, p. 305 ss.

⁴² Il riferimento è a Cass. civ., 27 ottobre 2009, n. 22690, in cui la Corte ha qualificato come «beni immobili» le turbine installate nelle centrali elettriche, ritenendo irrilevante a tal fine la circostanza che queste non siano materialmente incorporate nel suolo, ma siano solo 'ancorate' allo stesso attraverso un sistema di bulloni.

stico si è progressivamente ancorata alla relazione funzionale tra utilizzabilità del bene e luogo in cui è collocato, indipendentemente dal dato strutturale dell'incorporazione organica nel relativo suolo. Da questo punto di vista, si è affermato che la precarietà dell'ancoraggio al suolo che caratterizza i pannelli fotovoltaici è un dato inconferente rispetto al collegamento funzionale che questi instaurano con il terreno: le apprezzabili dimensioni dell'impianto, l'integrazione tra i diversi elementi e il loro allacciamento alla rete elettrica nazionale sono indici di un collegamento con il luogo di fabbricazione, funzionale ad una loro utilizzazione duratura nel tempo, tanto da rendere antieconomici gli eventuali interventi volti allo spostamento degli stessi in un sito diverso da quello di prima installazione⁴³.

La descritta evoluzione giurisprudenziale⁴⁴ è stata valorizzata dalla dottrina⁴⁵ anche per illustrare i vantaggi connessi alla configurazione dei pannelli fotovoltaici tradizionali come oggetto di un diritto di superficie invece che di un diritto di godimento sorto da un contratto di locazione⁴⁶. Basti considerare, ad esempio, che un'impresa che realizza un impianto su un fondo altrui in forza di un contratto di locazione che consente la costruzione e la gestione del pannello e che prevede, in forma meramente obbligatoria, la «disattivazione»⁴⁷ del principio di accessione dell'impianto al suolo, non potrebbe in alcun modo beneficiare della disciplina in materia di pubblicità immobiliare, nel caso in cui volesse trasferire l'impianto. Non a caso, è un dato riscontrato anche nella prassi che la struttura giuridica più adoperata per consentire la costruzione di un impianto fotovoltaico su terreni agricoli da parte di imprese specializzate sia la costituzione del diritto reale di superficie da parte del proprietario del terreno in favore dell'impresa che costruisce e gestisce l'impianto⁴⁸.

Se queste considerazioni si mostrano in linea con la realizzazione dei tradizionali impianti fotovoltaici, a maggior ragione meritano di essere valorizzate con riferimento ai sistemi agrivoltaici, che conservano un collegamento multifunzionale e duraturo con il suolo che ne costituisce proprio il tratto distintivo. Per di più, la stretta dipendenza dell'erogazione finanziamenti del PNRR dalla continuità della produttività agricola arricchisce la relazione funzionale tra impianti agrivoltaici e suolo con un profilo ulteriore, di ordine economico e contrattuale.

In definitiva, indipendentemente dall'eventuale precarietà materiale della relativa installazione, i sistemi agrivoltaici presentano tanti elementi di connessione al suolo quante sono le diverse funzioni che attribuiscono al medesimo: in primo luogo, il terreno agricolo funge da base materiale indispensabile su cui erigere la struttura necessaria alla produzione di energia rinnovabile – eventualmente destinabile all'integrazione del reddito dell'impresa agricola; in secondo luogo, il fondo su cui insistono i moduli sopraelevati è funzionale al concreto, regolare e continuo svolgimento dell'attività agricola; infine, con l'inquadramento delle suddette operazioni nello schema del contratto di

⁴³ Cons. Naz. Not., cit.

⁴⁴ Un'evoluzione si è senz'altro realizzata considerando il risalente orientamento della Cassazione che attribuiva natura immobiliare ad un bene solo in quanto questo, attraverso un processo di incorporazione, perdesse la propria natura originaria, immedesimandosi con un altro immobile al punto da non poterne essere asportato senza danno a quest'ultimo. In tal senso, cfr. Cass. civ., 9 maggio 1962, n. 931.

⁴⁵ A. BUSANI, *Ma... la Tour Eiffel è un bene mobile?*, cit.

⁴⁶ A. BUSANI, *Impianto fotovoltaico costruito su fondo condotto in locazione e principio di accessione*, in *Notariato*, 3, 2012, p. 315 ss.

⁴⁷ *Ibid.*, spec. p. 322.

⁴⁸ A. CHIANALE, *Superficie su terreni agricoli, registro al 15%*, in *La Settimana Fiscale*, MyDesk24, Il Sole 24Ore, 32, 2023, p. 46.

superficie, il suolo agricolo assurge ad elemento giuridico-economico di composizione contestuale degli interessi individuali rispettivamente dell'imprenditore agricolo, dell'impresa produttrice FER e, se diverso dal primo, del proprietario concedente il diritto di superficie⁴⁹. Giocoforza, l'art. 11, comma 1-*bis* aggiunto dal 'PNRR 3' al d.l. n. 17 del 1° marzo 2022⁵⁰ ('Decreto energia'), annovera tra le condizioni necessarie alla libera installazione degli agrivoltaici la congiunta prestazione, a titolo oneroso, del consenso del proprietario e del coltivatore del fondo. Quanto all'ipotesi in cui queste ultime due figure non coincidano, l'interesse dell'imprenditore alla garanzia di continuità della produttività agricola troverebbe giustificazione nella ricezione di un corrispettivo e potrebbe altresì essere corredato dall'inserzione, per il caso della decadenza della società produttrice di energia elettrica dai benefici del PNRR, di una clausola penale per l'inadempiamento dell'obbligo di proseguire l'attività agricola⁵¹.

4.1. L'identificazione di un papabile schema contrattuale in cui inquadrare l'installazione dei pannelli agrivoltaici solleva ulteriori questioni che attengono all'effettiva possibilità di conciliare l'esercizio dell'impresa agricola con lo svolgimento dell'attività di produzione di energia elettrica da un punto di vista tecnico e giuridico. Di fatto, il problema è stabilire se e in che misura la compresenza delle due attività nell'ambito del medesimo fondo integri i presupposti soggettivi ed oggettivi necessari per qualificare l'attività di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili come attività connessa all'attività agricola agli effetti civilistici e fiscali.

Con riguardo al profilo soggettivo, la disposizione di cui all'art. 49 comma 3° del PNRR 3 propende senza dubbio per la conciliabilità in astratto, tra conferimento dell'azienda – o di un ramo di essa – dall'imprenditore agricolo ai produttori di energia elettrica, e titolarità «unisoggettiva»⁵² dell'impresa in capo all'imprenditore agricolo. La norma, infatti, investe l'agricoltore dell'attività strettamente imprenditoriale e produttiva, demandando ai fornitori di energia la gestione degli «aspetti tecnici di funzionamento dell'impianto e di cessione dell'energia»⁵³. In tal senso, risulterebbero giuridicamente concepibili almeno due scenari: il primo, in cui il proprietario del fondo che sia al contempo imprenditore agricolo ceda in superficie il proprio terreno all'impresa energetica, riservando a sé l'esercizio dell'attività produttiva e demandando all'altra la sola erogazione di energia; il secondo, per il quale il proprietario non esercente l'attività agricola ceda il suolo, coltivato da un terzo imprenditore, in superficie all'impresa energetica con la medesima ripartizione gestoria ed organizzativa delle attività tra i due soggetti.

⁴⁹ Infatti, si ritiene che il problema fiscale relativo all'aliquota dell'imposta di registro applicabile alla costituzione del diritto di superficie sul terreno agricolo – ordinaria del 9% ovvero del 15% – non debba essere risolto nel senso di ritenere il diritto di superficie assimilabile al «trasferimento» di cui all'art. 1 della Tariffa allegata al TUR nel caso in cui la costituzione del diritto di superficie sia destinata a permettere la costruzione degli impianti agrivoltaici. Ciò in quanto, a differenza di quel che avviene con la costruzione di un impianto fotovoltaico, l'esercizio del diritto di superficie mediante la costruzione dell'impianto non azzera il godimento del fondo da parte del proprietario. Sul punto, cfr. G. GAVELLI, V. FUSCONI, *Agrivoltaico, sui diritti reali un doppio standard fiscale*, in *Il Sole 24ore, Norme e tributi*, 2024, p. 21 ss.

⁵⁰ D.l. 1° marzo 2022, n. 17, *Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali*, convertito con modificazioni dalla legge 27 aprile 2022, n. 34.

⁵¹ Questa soluzione è stata avanzata da R. PENNAZIO, E. FERRERO, *I sistemi agrovoltaici tra cambiamento climatico e nuove sfide per l'imprenditore agricolo contemporaneo*, cit., p. 377.

⁵² A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario, Nona edizione*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 93.

⁵³ Cfr. art. 49, comma 3°, PNRR 3.

Appare meno agevole invece, alla luce dell'assetto normativo attualmente vigente, vagliare la compatibilità tecnica e giuridica della coesistenza in esame con l'elemento oggettivo della connessione tra attività energetica e agricola, vale a dire la c.d. «uniazionalità»⁵⁴. L'operatività di questo parametro richiede infatti che l'attività di produzione di energia sia strutturalmente inserita all'interno dell'organizzazione creata per lo svolgimento dell'attività principale, in modo tale che si abbia unità dell'organizzazione aziendale nella sua declinazione tra le due diverse attività⁵⁵.

La disciplina attualmente deputata a circoscrivere il perimetro di attrazione dell'attività di produzione di energia al regime dell'impresa agricola⁵⁶ fa riferimento alle fonti rinnovabili agroforestali e alle fonti fotovoltaiche e non contiene alcuna puntualizzazione per gli impianti con moduli elevati da terra.

Il criterio visibilmente formale su cui si è retta la natura giuridicamente agricola della produzione di energia da fonti fotovoltaiche ha comprensibilmente suscitato vistose critiche in dottrina⁵⁷, culminate nella considerazione di tale attività come l'espressione di un'«agrarietà artificiale»⁵⁸ piuttosto che di una forma di agricoltura multifunzionale. Del resto, la produzione di energia fotovoltaica, prescindendo integralmente dall'attitudine naturalmente produttiva del suolo, si avvale di quest'ultimo come mera superficie su cui installare impianti per la produzione di energia alternativa. Si spiegano così gli sforzi ricostruttivi dell'Agenzia delle Entrate⁵⁹ ed interpretativi della Corte costituzionale⁶⁰ nella elaborazione di criteri specifici di connessione, accomunati dal tentativo di costruire un legame tra qualificazione agraria dell'attività fotovoltaica e suolo agricolo, al fine di giustificare l'applicazione del conseguente regime giuridico e fiscale.

In particolare, la lettura sinergica della nota circolare dell'Agenzia delle Entrate e della pronuncia della Corte costituzionale conduce alla valorizzazione del fondo quale «risorsa» primaria ed irrinunciabile dell'impresa agricola che, quandanche sia utilizzato per la collocazione degli impianti fotovoltaici, insieme alle eventuali superfici utili degli edifici addetti al fondo, deve comunque risultare «normalmente impegnat[a]»⁶¹ nell'attività agricola.

In altre parole, ragionando sugli impianti fotovoltaici tradizionali, i parametri elencati dall'Agenzia delle Entrate rispondono all'esigenza di «preservare l'attività agricola principale e il terreno da un sistema di produzione di energia in grado di rendere totalmente improduttivo il suolo, poiché si impedisce l'irradiazione solare e l'irrigazione del terreno»⁶²; giocoforza, laddove la produzione di energia fotovoltaica derivi da impianti con integrazione architettonica o da impianti parzialmente aziendali, realizzati su strut-

⁵⁴ A. GERMANÒ, cit.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Legge 23 dicembre 2005, n. 266, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2006)*.

⁵⁷ M. GOLDONI, *Utilizzazione di terreni agricoli per la realizzazione degli impianti agroenergetici: aspetti giuridici*, in *Agricoltura e contenimento delle esigenze energetiche e alimentari. Atti dell'incontro di Studi rielaborati e aggiornati, Udine, 12 maggio 2011*, a cura di M. D'Addezio, Milano, 2012, p. 31 ss.

⁵⁸ M. TAMPONI, *I diritti della terra*, in *Riv. dir. agr.*, 4, 2011, p. 491.

⁵⁹ Agenzia delle Entrate, Circolare 32/E, 6 luglio 2009; Ris. 54/E, 18 luglio 2016.

⁶⁰ Corte Cost. 66/2015, *Gazz. uff.* 29 aprile 2015, n. 17.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² V. FUSCONI, G. GAVELLI, *Connessione tra attività e terreni: da rivedere i parametri classici*, in *Norme & Tributi, Il Sole 24ore*, 2024, p. 21 ss.

ture aziendali esistenti⁶³ – senza cioè sottrarre terreno all'agricoltura – non è previsto alcun limite di potenza.

Emerge nitidamente allora lo iato provocato dal tentativo di conciliare questo assetto regolatorio con la fisionomia dell'impiantistica agrivoltaica, che non solo consente l'irradiazione e l'irrigazione del terreno, ma individua proprio nel fondo lo snodo essenziale della propria realizzazione materiale e giuridica. Per di più, affinché i pannelli agrivoltaici siano considerati manufatti strumentali all'attività agricola, il PNRR 3 richiede altresì che le relative modalità realizzative prevedano «una loro effettiva compatibilità e integrazione con le attività agricole quale supporto per le piante ovvero per sistemi di irrigazione parcellizzata e di protezione o ombreggiatura parziale o mobile delle coltivazioni sottostanti ai fini della contestuale realizzazione di sistemi di monitoraggio, da attuare sulla base di linee guida adottate dal Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria, in collaborazione con il Gestore dei servizi energetici (GSE)»⁶⁴.

In ultima analisi, l'ascesa del fenomeno di produzione di energia agrivoltaica introduce una nuova fenomenologia dell'impresa «agroenergetica»⁶⁵, la quale impone un ripensamento degli attuali requisiti di connessione all'attività agricola e, segnatamente, del rapporto tra kilowatt installati ed ettari condotti, così come tra il volume d'affari delle rispettive attività. In effetti, adattati al contesto applicativo dell'«impresa agrivoltaica», i suddetti criteri producono un risultato del tutto decentrato rispetto alla ragione per cui sono stati elaborati, dato che il terreno continua ad essere destinato all'attività agricola principale anche se sullo stesso è installato l'impianto; l'intervento normativo o quantomeno interpretativo auspicato⁶⁶ deve essere allora volto a considerare l'attività agrivoltaica sempre connessa all'attività agricola primariamente svolta, se e in quanto siano rispettate le condizioni di cui all'art. 49, comma 3°, del citato PNRR 3.

PAOLA FRANCESCA RIZZI

⁶³ AdE, Circ. 32/E, cit.

⁶⁴ Art. 49, comma 3, PNRR 3, cit.

⁶⁵ Cfr. M. ALABRESE, E. CRISTIANI, G. STRAMBI (a cura di), *L'impresa agroenergetica. Il quadro istituzionale, gli strumenti, gli incentivi*, Giappichelli, Torino, 2013.

⁶⁶ A. CAPUTO, M. VALENTI, *Impianti agrivoltaici in attesa di istruzioni delle Entrate*, in *Norme & Tributi, Il Sole24ore*, 2023.

ABSTRACT

Con la sentenza in commento, il Consiglio di Stato ha svolto una puntuale ricostruzione normativa che consente di recuperare l'elemento normativo strutturale dei pannelli agrivoltaici dalla loro stessa funzione, insita nella reversibilità del consumo di suolo, al fine di distinguerli giuridicamente dalle installazioni fotovoltaiche tradizionali.

Da questa circostanza discendono implicazioni di rilievo teorico e pratico.

Anzitutto, la pronuncia segna l'emersione nel nostro ordinamento di una definizione normativa autonoma di agrivoltaico, risultante all'esito di un bilanciamento d'interessi in cui la tutela della naturale attitudine produttiva del suolo ricopre un ruolo essenziale, laddove i tradizionali sistemi di produzione di energia rinnovabile sono invece contrapposti ad interessi prettamente paesaggistici ed ambientali; ne consegue così la necessità di attribuire rilevanza giuridica alla natura multifunzionale degli impianti agrivoltaici anche ai fini della valutazione di idoneità delle aree agricole alla relativa installazione.

Inoltre, l'autonoma identità giuridica della figura dell'agrivoltaico nel nostro ordinamento impone la considerazione di alcune problematiche che investono le modalità operative con cui l'imprenditore agricolo può tecnicamente introdurre l'impianto nel terreno coltivato e conciliare lo svolgimento dell'attività agricola con la produzione di energia elettrica: quale lo schema contrattuale privilegiato per realizzare nel modo più efficiente gli effetti giuridici auspicati da tutte le parti potenzialmente interessate dall'operazione? Quali le implicazioni civilistiche e fiscali della qualificazione giuridica delle attività svolte?

By the judgement in question, the Italian Council of State has carried out a detailed regulatory framework which let us recover the legal structural element of agrivoltaics from their very function, based on the reversibility of land consumption, in order to legally distinguish them from traditional photovoltaic installations.

From this situation some implications emerge with theoretical and practical relevance.

First of all, the judgement marks the emergence in our legal system of an autonomous regulatory definition of agrivoltaics, resulting from a balance of interests in which the protection of the natural productive attitude of the soil plays a crucial role, whereas traditional production systems of renewable

energy are opposed to purely landscape and environmental interests; there is thus need for the multifunctionality of agrivoltaics to be legally relevant also for the purpose of assessing the suitability of agricultural areas for their installation.

Furthermore, the autonomous legal identity of agrivoltaics in our legal system requires the consideration of some problems that affect the operational methods by which the farmer can technically introduce the system into the cultivated land and merge the agricultural activity with the production of electricity: what is the most suitable contractual scheme to better achieve the legal effects desired by all parties potentially affected by the operation? What are the civil and tax implications of the carried-out activities' legal qualification?

PAROLE CHIAVE: Agrivoltaico – Fotovoltaico – Consumo di suolo –
Energie rinnovabili – Multifunzionalità.

KEYWORDS: Agrivoltaic – Photovoltaic– Land Consumption – Renew-
able Energy – Multifunctionality.

INDICE DELL'ANNATA 2023

PARTE PRIMA

DOTTRINA

	<i>pag.</i>
STEFANO MASINI, <i>L'officina delle cose: sulla realtà dell'impresa agricola nella transizione ecologica</i>	3
STEFANO MASINI, <i>One Health: una cerniera tra salute umana, sanità animale ed ecosistemi</i>	95

IN OCCASIONE DEI CENTO ANNI DELLA RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO

IL DIRITTO AGRARIO NELLE PAGINE DELLA RIVISTA

(Convegno del 25 novembre 2022 - Pisa)	221
MARIA CHIARA CARROZZA, <i>Saluto della Presidente del CNR</i>	222
ELEONORA SIRSI, <i>Presentazione dell'incontro</i>	225
MARCO GOLDONI, <i>I cento anni della Rivista</i>	232

I

LA RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO

MARIA RITA D'ADDEZIO, <i>Introduzione alla prima sessione</i>	285
PAOLO PASSANITI, <i>La Rivista di diritto agrario nella storia del diritto</i>	289
ANTONIO JANNARELLI, <i>La Rivista di diritto agrario: il diritto agrario e gli altri diritti</i>	332
ANTONIO SCIAUDONE, <i>La Rivista di diritto agrario nello spazio internazionale</i>	373

II

I CENTO ANNI DELLA RIVISTA E IL FUTURO DEL DIRITTO AGRARIO

EVA ROOK BASILE, <i>Introduzione alla seconda sessione</i>	403
ALESSANDRA DI LAURO, <i>Diritto agrario e diritti umani: variazioni (dis)armoniche</i>	409
LORENZA PAOLONI, <i>Il Diritto agrario: dalla terra oggetto ai rapporti territoriali</i>	447

LUIGI RUSSO, <i>Il Diritto agrario fra innovazione e sostenibilità</i>	464
IRENE CANFORA, <i>Il Diritto agrario e l'evoluzione dei mercati e del lavoro</i>	489
FRANCESCO ADORNATO, <i>Conclusioni</i>	511
RICORDO DI LUIGI COSTATO APPASSIONATO AGRARISTA (MARCO GOLDONI)	519
ANTONIO JANNARELLI, <i>Luigi Costato nell'evoluzione del diritto agrario tra Novecento e nuovo millennio</i>	522
MARIO MAURO, <i>Sul rapporto tra pubblico e privato nella valorizzazione della multifunzionalità del patrimonio forestale italiano: profili evolutivi, nodi ermeneutici e criticità del settore</i>	531

RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

MARTINOLI, <i>Profili problematici dell'onere della prova nella c.d. azione di riscatto agrario</i>	21
ROSSANA PENNAZIO, <i>Riflessioni sugli usi civici tra storia e rinnovata attualità</i>	113
GIULIA TORRE, <i>La disciplina delle certificazioni di sostenibilità dei prodotti agroalimentari e la comunicazione business to consumer</i>	573

OSSERVATORIO ITALIANO EUROPEO E INTERNAZIONALE

MANUEL DAVID MASSENO, <i>Dos contratos de arrendamento rural para enoturismo, em Portugal</i>	54
EGIDIA FLORE, <i>Considerazioni sul diritto di prelazione in caso di nuovo affitto di fondo rustico</i>	73
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
SILVIA ROLANDI, <i>Il ruolo attribuito alla digitalizzazione nella strategia Farm to Fork dell'Unione Europea, tra riferimenti espliciti e nascosti. Quali interventi legislativi in quattro anni?</i>	636
MARCO GERI, <i>L'altra rivista: il Bolla dell'Archivio "Vittorio Scialoja" (1934-1943)</i>	659

DIDATTICA

STEFANO MASINI, <i>Materiali di diritto veterinario (Una proposta per riordinare la didattica)</i>	679
--	-----

PARTE SECONDA

GIURISPRUDENZA

DOMENICO CRISTALLO, <i>Riflessioni sui criteri di imputabilità soggettiva e sulla «funzione» della fattispecie di abuso di posizione dominante nel mercato agro-alimentare alla luce del caso «Unilever»</i>	3
--	---

SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

MARIA CARLOTTA RIZZUTO, <i>Riscatto nella prelazione agraria, pagamento del prezzo «apparente», tutela del terzo acquirente</i>	32
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
ANTONIO JANNARELLI, <i>Le denominazioni comunali dei prodotti agro-alimentari: dalla commedia di finti equivoci alla possibile costruzione giuridica dei mercati locali nell'era della sostenibilità</i>	123
ANTONIO JANNARELLI, <i>Le «scorrettezze» nella filiera agro-alimentare e la «cautela» dell'AGCM</i>	144
JOSEPHINE CUOZZO, <i>Sulla legittimazione del comproprietario alla stipula di contratti di locazione ultranovennali, con particolare riferimento all'affitto di fondo rustico</i>	154
PAOLA FRANCESCA RIZZI, <i>L'agrivoltaico, una «documentata realtà nell'attuale quadro ordinamentale»: implicazioni teoriche e pratiche</i>	174

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

(il numero indica la pagina)

CORTE COSTITUZIONALE

18 aprile 2023, n. 75 (*De.Co.*), 105.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

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

CORTE DI CASSAZIONE

Sez. III civ., 21 novembre 2022, n. 34196
(*Prelazione agraria*), 29.

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

Sez. III (ord.), 25 gennaio 2023, n. 4280
(*Affitto di fondo rustico*), 150.

CONSIGLIO DI STATO

Sez. IV, 30 agosto 2023, n. 8029 (*Agro-energie*), 164.

TRIBUNALI

TAR Lazio, Sez. I, 6 novembre 2023,
n. 16396 (*Pratiche scorrette nella filiera agro-alimentare*), 133.