SOMMARIO

PARTE PRIMA

DOTTRINA

	<i>pag.</i>
SILVIA BOLOGNINI, <i>L'imprenditore ittico nell'ordinamento giuridico italiano: tempo di bilanci?</i>	487
CRISTIANA FIORAVANTI, <i>Riflessioni sul futuro della politica comune della pesca a dieci anni dall'adozione del regolamento 1380/2013</i>	548

RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

ENRICO MEZZACAPO, <i>La Nature Restoration Law: Analisi delle implicazioni per gli ecosistemi agroalimentari</i>	578
ANNA ILARIA TRAPÈ, <i>Public Food Procurement e sostenibilità: sfide, opportunità e criticità (ancora) irrisolte</i>	618

OSSERVATORIO ITALIANO EUROPEO E INTERNAZIONALE

STEFANO MASINI, <i>Terroir: l'officina del vino e l'esperienza della sostenibilità</i>	646
VANESSA MARIA ROSITO, <i>Giovani agricoltori: promozione e sviluppo alla luce della legge n. 36 del 15 marzo 2024</i>	661
GIOIA MACCIONI, <i>Sottoprodotti versus rifiuti: il caso degli sfalci e delle potature</i> . .	693

PARTE SECONDA

GIURISPRUDENZA

SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

SERENA MARIANI, <i>Prelazione agraria delle società e mancata iscrizione del socio coltivatore diretto nella sezione speciale del registro delle imprese</i>	84
--	----

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

(il numero indica la pagina)

CORTE DI CASSAZIONE

Sez. III civ., 7 agosto 2023, ord. (*Prelazione agraria*), 79

DOTTRINA

PARTE PRIMA

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO

D O T T R I N A

SILVIA BOLOGNINI

L'IMPRENDITORE ITTICO NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO ITALIANO: TEMPO DI BILANCI?*

ABSTRACT

Nel nostro ordinamento giuridico la figura dell'imprenditore ittico è stata introdotta, e contestualmente equiparata a quella dell'imprenditore agricolo, con il d.lgs. 18 maggio 2001, n. 226. Dal 2001 a oggi, però, la disciplina dell'imprenditore ittico è stata modificata più volte, segno evidente, questo, che si sono incontrate diverse difficoltà nel congegnare una disciplina *ad hoc*.

Di recente si sono intensificate le voci circa un possibile nuovo intervento normativo volto al riordino e alla semplificazione della disciplina riservata al settore ittico, che dovrebbe interessare anche la disciplina dell'imprenditore ittico, oggetto in passato di parecchie critiche. Pare, pertanto, opportuno ripercorrere le tappe salienti che hanno condotto, dapprima, all'adozione e, successivamente, alla revisione della disciplina dell'imprenditore ittico, cercando, da un lato, di coglierne – sulla base dell'esperienza maturata nell'ultimo ventennio – gli aspetti positivi e negativi, dall'altro, di mettere in evidenza le conseguenze, utili e meno utili, che sono derivate dall'introduzione di una vera e propria definizione giuridica di imprenditore ittico. Solo al termine di tale *excursus* sarà, invero, possibile operare una sorta di bilancio e provare a postulare qualche soluzione *de jure condendo*.

In our legal system the figure of the fish entrepreneur was introduced, and equated with that of the agricultural entrepreneur, with legislative decree

* Relazione svolta in occasione del Convegno “La sostenibilità della politica della pesca dell'Unione Europea. Criticità, opportunità e prospettive evolutive”, Università degli Studi di Firenze, Villa Ruspoli, Firenze, 3 maggio 2024 (N.d.R.).

No 226 of 18 May 2001. From 2001 to the present, however, the regulation for the fish entrepreneur has been modified several times, a clear sign that several difficulties have arisen in devising it.

Recently, rumours have intensified about a possible new regulatory intervention aimed at reorganising and simplifying the discipline reserved for the fishing sector; this would also affect the discipline of the fish entrepreneur, which has been the subject of much criticism in the past. It therefore seems opportune to retrace the salient stages that led, firstly, to the adoption and, subsequently, to the revision of the discipline of the fish entrepreneur, trying, on the one hand, to grasp – on the basis of the experience gained over the last twenty years – the positive and negative aspects, and, on the other, to highlight the consequences, both useful and less useful, that have resulted from the introduction of a true legal definition of the fish entrepreneur. Only at the end of this excursus will it indeed be possible to take stock and try to postulate some *de jure condendo* solutions.

PAROLE CHIAVE: Pesca – Agricoltura – Acquacoltura – Imprenditore ittico – Imprenditore agricolo.

KEYWORDS: *Fishery – Agriculture – Aquaculture – Fish Entrepreneur – Agricultural Entrepreneur.*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il d.lgs. n. 226 del 2001: l'introduzione della figura giuridica dell'imprenditore ittico. – 3. *Segue*. I rilievi positivi operati nei confronti delle novità introdotte con d.lgs. n. 226 del 2001. – 4. Il d.lgs. n. 154 del 2004 e le modifiche apportate alla definizione giuridica di imprenditore ittico e alle attività connesse a quelle di pesca. – 5. Il d.lgs. n. 4 del 2012 e l'introduzione di una nuova definizione giuridica di imprenditore ittico. – 6. Tempo di bilanci: critiche al metodo e alla sostanza del trattamento giuridico riservato all'imprenditore ittico nel nostro ordinamento.

1. Il quesito nel titolo del presente contributo, laddove sollecita una riflessione sulla necessità di fare un bilancio della disciplina riservata all'imprenditore ittico nel nostro ordinamento giuridico, ha palesemente natura retorica e sottintende una risposta positiva per almeno due ragioni.

Innanzitutto, nel nostro ordinamento giuridico la figura dell'imprenditore ittico è stata introdotta, e contestualmente equiparata a quella dell'imprenditore agricolo, con il d.lgs. 18 maggio 2001, n. 226, recante «Orientamento e modernizzazione del settore della pesca e dell'acquacoltura, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57». Com'è noto, il d.lgs. n. 226 del 2001 è uno dei tre decreti di orientamento e modernizzazione ai quali, all'inizio del secondo millennio, il legislatore italiano ha demandato il compito di procedere alla risistemazione di molte norme interessanti il settore primario nel suo complesso¹, allo scopo, da un lato, di allinearsi mag-

¹ Con la legge 5 marzo 2001, n. 57 (recante «Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati») è stata conferita al Governo la delega a emanare – entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge e senza che ciò comportasse oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato – uno o più decreti legislativi «contenenti norme per l'orientamento e la modernizzazione nei settori dell'agricoltura, delle foreste, della pesca, dell'acquacoltura e della lavorazione del pescato, anche in funzione della razionalizzazione degli interventi pubblici»: così disponeva, invero, l'art. 7, comma 1°, di tale legge, rubricato «Delega per la modernizzazione nei settori dell'agricoltura, delle foreste, della pesca e dell'acquacoltura». Sui contenuti della delega conferita per il tramite dell'art. 7 della legge n. 57 del 2001 si vedano, per tutti, L. COSTATO, *La delega*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, I, p. 471 ss. ed E. CASADEI, *Commento agli artt. 1 e 2 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228*, in AA.VV., *I tre «Decreti Orientamento» della pesca e acquacoltura, forestale e agricolo*, Commentario sistematico a cura di L. Costato, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2001, p. 724 ss. Il legislatore delegato, nel rispetto dei «principi e criteri direttivi» elencati nell'art. 8, della legge n. 57 del 2001 e per il perseguimento degli obiettivi indicati nell'art. 7, comma 3°, della medesima legge, ha optato per l'adozione di tre decreti legislativi: il d.lgs. n. 226 del 2001, dedicato appunto alla pesca e all'acquacoltura;

giormente agli *input* provenienti dalla compagine europea, dall'altro,

il d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227, recante «Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57» e il d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, recante «Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57». Premesso che i contributi della dottrina agraristica che hanno analizzato nel dettaglio i tre decreti di orientamento sono stati a dir poco numerosi e che è perciò impossibile menzionarli tutti in questa sede, si vedano *ex multis*: AA.VV., *I tre «Decreti Orientamento» della pesca e acquacoltura, forestale e agricolo*, Commentario sistematico a cura di L. Costato, cit., p. 668 ss.; AA.VV., *Decreto Legislativo 18 maggio 2001, n. 226 «Orientamento e modernizzazione del settore della pesca e dell'acquacoltura a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57»*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, I, p. 487 ss.; AA.VV., *Decreto Legislativo 18 maggio 2001, n. 227 «Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57»*, *ivi*, p. 571 ss.; AA.VV., *Decreto Legislativo 18 maggio 2001, n. 228 «Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57»*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, I, p. 213 ss.; AA.VV., *Attività agricole e legislazione di "orientamento"*, Atti del Convegno dell'Università degli Studi di Macerata-Laboratorio "Ghino Valenti" «I decreti legislativi di orientamento in agricoltura: opportunità o isolamento?», Macerata, 21 settembre 2001, a cura di F. Adornato, Milano, 2002, *passim*. Per un approfondimento delle novità introdotte in particolare dai d.lgs. n. 227 e n. 228 del 2001, si veda, altresì, il fasc. 9-10 della rivista *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente* del 2001, nel quale sono presenti i seguenti contributi: G. GALLONI, *Nuove linee di orientamento e di modernizzazione dell'agricoltura*, p. 491 ss.; E. ROMAGNOLI, *Il "fondo" nell'art. 2135, vecchio e nuovo, codice civile*, p. 497 ss.; L. COSTATO, *I confini del diritto agrario dopo i decreti di orientamento*, p. 500 ss.; A. GERMANÒ, *L'impresa agricola*, p. 504 ss.; M. TAMPONI, *Impresa agricola e registro delle imprese alla luce del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228*, p. 523 ss.; M. AMBROSIO, *L'impresa agricola tra sistema della pubblicità legale e sistema dell'informazione globale*, p. 531 ss.; R. TRIOLA, *La prelazione: due occasioni perse*, p. 545 ss.; G. Busetto, *Vecchie e nuove prelezioni*, p. 547 ss.; A. GRASSO, *Evoluzione della normativa sull'utilizzazione dei terreni demaniali e patrimoniali indisponibili*, p. 549 ss.; S. CARMIGNANI, *Profili di riforma della società in agricoltura*, p. 554 ss.; F. ALBISINNI, *Territorio e impresa agricola di fase nella legislazione di orientamento*, p. 565 ss.; S. MASINI, *Dall'impresa al distretto: per una lettura territoriale dello sviluppo dell'agricoltura*, p. 577 ss.; F. BRUNO, *Le convenzioni tra P.A. e imprenditore agricolo per la gestione del territorio e la tutela dell'ambiente*, p. 588 ss.; G. MORSILLO, *Gli imprenditori agricoli e la P.A. nel quadro generale di riferimento del d.lgs. 228/2001*, p. 599 ss.; E. ROOK BASILE, *Il mercato dei prodotti agricoli*, p. 603 ss.; R. ROSSI, *La sorveglianza rinforzata nell'art. 22 del d.lgs. n. 228 del 2001*, p. 620 ss.; I. CANFORA, *I "prodotti di montagna"*, p. 625 ss.; L. PAOLONI, *Le organizzazioni interprofessionali nella legge di orientamento agricolo*, p. 627 ss.; F.S. SESTI, *Le organizzazioni di produttori nel decreto legislativo n. 228 del 2001*, p. 632 ss.; A. ORLANDO, *La normativa fiscale e la nuova figura di imprenditore agricolo*, p. 638 ss.; A. ABRAMI, *Nuovi contenuti e nuovi livelli di competenza fra Stato e Regioni in materia forestale*, p. 650 ss. Si vedano, altresì. M. GOLDONI, *La riformulazione del testo dell'art. 2135 c.c.*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. Costato, III ed., Padova, 2003, p. 176 ss.; E. ROMAGNOLI, *Considerazioni conclusive*, *ivi*, p. 209 ss. (in particolare, p. 214 s.) e L. COSTATO, *Imprenditore agricolo, novità codicistiche e polemiche retro*, in *Riv. dir. civ.*, 2006, I, p. 89 ss.

di migliorare la posizione reddituale degli agricoltori e dei pescatori².

Nel complesso degli interventi realizzati con i tre decreti di orientamento, la creazione della figura dell'imprenditore ittico e la sua equiparazione all'imprenditore agricolo, unite alla contestuale novellazione dell'art. 2135 cod. civ. con la conseguente introduzione di una nuova nozione di imprenditore agricolo, hanno assunto una portata dirompente, determinando un ampliamento dell'ambito di applicazione del c.d. statuto dell'imprenditore agricolo³.

² Come evidenziato, tra gli altri, da L. COSTATO, *Note introduttive*, in AA.VV., *I tre «Decreti Orientamento» della pesca e acquacoltura, forestale e agricolo*, Commentario sistematico a cura di L. Costato, cit., p. 669, l'obiettivo di migliorare la posizione reddituale degli agricoltori e dei pescatori è stato perseguito, in particolare, «permettendo loro di trattenere quanto più valore aggiunto possibile dalla trasformazione e di svolgere attività di produzione di servizi anche in convenzione con la P.A.», nonché promuovendo gli accordi di filiera e «una maggiore capacità di concentrazione dell'offerta dei prodotti agricoli, tradizionalmente frazionata per il gran numero di produttori presenti sul mercato, con la riorganizzazione delle associazioni dei produttori».

³ Com'è stato osservato da L. COSTATO, *Note introduttive*, cit., p. 671, «Punto saliente dei decreti è la definizione di imprenditore agricolo, che sostituisce la vecchia versione dell'art. 2135 cod. civ., e quella dell'imprenditore ittico; entrambe allargano il campo di applicazione dello statuto dell'imprenditore agricolo, cui è assimilato il pescatore». Si veda, altresì, A. JANNARELLI, *Impresa e pesca nel decreto legislativo n. 226/2001*, in AA.VV., *Attività agricole e legislazione di "orientamento"*, Atti del Convegno dell'Università degli Studi di Macerata-Laboratorio "Ghino Valenti" «I decreti legislativi di orientamento in agricoltura: opportunità o isolamento?», Macerata, 21 settembre 2001, a cura di F. Adornato, cit., p. 153: «Senza neanche pensare di aprire in questa sede l'indagine annunciata, è sufficiente limitarsi a considerare che una possibile chiave di analisi presente nei tre decreti può essere offerta ove si prendano in esame i due fondamentali obiettivi perseguiti dal legislatore: il primo rispondente all'esigenza di semplificare e di razionalizzare la disciplina attualmente vigente, il secondo volto all'introduzione di soluzioni innovative tra cui si inscrivono, ad es., sia la riscrittura dell'art. 2135 cod. civ. sia l'introduzione della nozione di imprenditore ittico sulla quale dovremo soffermarci in prosieguo». Si vedano, ancora, M. GIROLAMI, *Commento all'art. 2 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 226*, in AA.VV., *I tre «Decreti Orientamento» della pesca e acquacoltura, forestale e agricolo*, Commentario sistematico a cura di L. Costato, cit., p. 677, la quale pure ha sottolineato che «Nel complesso delle riforme del settore agricolo e forestale che discendono dall'attuazione della legge delega n. 57/01 spicca per assoluta originalità, la creazione, accanto ad una nuova nozione di imprenditore agricolo, della categoria dell'imprenditore ittico» e F. BRUNO, *L'impresa ittica*, Milano, 2004, p. 159 s., il quale in seguito all'adozione del d.lgs. n. 226 del 2001 ha evidenziato che «Il legislatore, nel passato, non aveva ancora fornito una formula a carattere generale esaustiva dell'impresa di pesca, limitandosi solo a distinguerla dalla pesca sportiva e da quella scientifica. Attualmente, il sistema sembrerebbe incentrarsi sulla nuova figura dell'imprenditore ittico, come delineata dall'art. 2 del decreto di orientamento pesca, e sulla equiparazio-

Ebbene, dal 2001 a oggi la disciplina dell'imprenditore ittico è stata modificata più volte, segno evidente, questo, che si sono incontrate diverse difficoltà nel congegnare una disciplina *ad hoc*.

In secondo luogo, negli ultimi anni si è ripreso a discutere del possibile conferimento di una nuova delega al Governo, affinché provveda al riordino e alla semplificazione della disciplina riservata al settore ittico, possibilmente arrivando all'adozione di un testo unico che concerna la materia della pesca e dell'acquacoltura e che renda la normativa vigente nel nostro ordinamento più coerente con il diritto europeo della pesca⁴.

ne all'imprenditore agricolo». Si veda, infine, V. BUONOCORE, *Il «nuovo» imprenditore agricolo, l'imprenditore ittico e l'eterogenesi dei fini*, in *Giur. comm.*, 2002, fasc. 1, p. 5 s., ad avviso del quale: «Senza timore di indulgere a toni retorici si può senz'altro scrivere che il 18 maggio 20021 deve considerarsi una data storica per l'agricoltura italiana. Con tre diversi decreti legislativi che portano la medesima data – appunto, il 18 maggio 2001 – ed ovviamente tre diversi numeri – 226, 227, 228 – il legislatore (...) ha rivoluzionato la disciplina dell'imprenditore agricolo riscrivendo *ab imo* l'art. 2135 del codice civile, ha creato un nuovo tipo di imprenditore, e cioè l'imprenditore ittico, ed ha messo mano ad una disciplina nuova del comparto forestale; (...)».

⁴ In particolare, com'è dato evincere dal *Dossier n° 117* del Servizio Studi della Camera dei deputati del 6 giugno 2023 (consultabile nel sito della Camera dei deputati al seguente *link*: <http://documenti.camera.it/leg19/dossier/Pdf/AG0021.pdf>), nel corso della XIX Legislatura, attualmente in corso, (rispettivamente) il 29 dicembre 2022 e il 2 febbraio 2023 sono state presentate le proposte di legge A.C. 747 («Interventi per il settore ittico e in materia di politiche sociali nel settore della pesca professionale. Delega al Governo per il riordino e la semplificazione normativa nel medesimo settore») e A.C. 856 («Interventi per il settore ittico e in materia di politiche sociali per la pesca professionale nonché delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle leggi concernenti la pesca e l'acquacoltura»), entrambe volte a sollecitare un nuovo intervento normativo in relazione al settore ittico. Poiché le due proposte di legge, che sono state assegnate alla Commissione XIII Agricoltura (rispettivamente) il 23 febbraio 2023 e il 5 maggio 2023, presentano un contenuto analogo, si è deciso di renderle oggetto di un esame congiunto. L'esame in Commissione XIII Agricoltura ha avuto inizio il 20 giugno 2023. Come evidenziato anche nella relativa Relazione illustrativa, nonché nel *Dossier n° 117* del 6 giugno 2023, la proposta di legge A.C. 747 ripropone, seppure con alcune modifiche, il testo unificato delle proposte di legge A.C. 1008, 1009 e 1636, riguardante la medesima materia, che nel corso della XVIII legislatura era stato approvato dalla Camera dei deputati il 22 giugno 2021 e il cui *iter* legislativo non è stato però concluso (si veda, in proposito, la documentazione reperibile al seguente *link*: <https://www.camera.it/leg17/522?tema=interventi-per-il-settore-ittico>). Nel *Dossier n° 117* (a p. 1 s.), in merito al testo attualmente oggetto di disamina, è dato rinvenire le seguenti affermazioni: «L'articolo 1, composto di un solo comma, definisce le finalità e l'ambito di applicazione delle proposte di legge in esame, consistenti nel: a) sostenere e promuovere la nascita

Poiché la delega dovrebbe interessare anche la disciplina dell'imprenditore ittico, che è stata oggetto di parecchie critiche, pare opportuno ripercorrere le tappe salienti che hanno condotto, dapprima, alla sua adozione e, successivamente, alla sua revisione, cercando, da un lato, di coglierne – sulla base dell'esperienza maturata nell'ultimo ventennio – gli aspetti positivi e negativi, dall'altro, di mettere in evidenza le conseguenze, utili e meno utili, che sono derivate dall'introduzione di una vera e propria definizione giuridica di imprenditore ittico. Solo al termine di tale *excursus* sarà, invero, possibile operare una sorta di bilancio e provare a postulare qualche soluzione *de jure condendo*.

Nel tentativo di rendere meno tortuosa la disamina del quadro normativo di riferimento, che si inserisce in un contesto che molto puntualmente è stato definito «un mosaico normativo complesso e stratificato in ordine sia alle competenze sia alle categorie ed istituti giuridici pubblicistici e privatistici che ne sono coinvolti»⁵, può rive-

di nuove imprese nell'acquacoltura; b) incentivare una gestione razionale e sostenibile e l'incremento delle risorse ittiche; c) sostenere le attività della pesca marittima professionale e dell'acquacoltura di rilevanza nazionale; d) assicurare un efficace sistema di relazioni tra lo Stato e le Regioni per garantire la piena coesione delle politiche in materia di pesca e di acquacoltura nel rispetto degli orientamenti e degli indirizzi di competenza dell'Unione europea. (...) L'articolo 2 reca una delega al Governo per il riordino, la semplificazione e l'aggiornamento della normativa in materia di pesca e acquacoltura, prevedendo l'adozione di uno o più decreti legislativi entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore delle proposte di legge in esame, i quali raccolgano in un testo unico le norme vigenti in materia di pesca e di acquacoltura. Sono quindi enumerati specifici principi e criteri direttivi per l'adozione dei suddetti decreti legislativi, prevedendo altresì il parere delle competenti Commissioni parlamentari. Tra i criteri e principi direttivi cui fa riferimento l'art. 2 si ricordano, in particolare: 1) il coordinamento, adeguamento e integrazione della normativa nazionale in materia di pesca e acquacoltura, di tutela e protezione dell'ecosistema marino e delle forme di pesca e acquacoltura tradizionali con quella internazionale e dell'Unione europea; 2) l'adeguamento delle categorie di pesca previste dall'articolo 220 del codice della navigazione, di cui al regio decreto 30 marzo 1942, n. 327, in funzione dell'evoluzione tecnologica e in coerenza con la normativa sovranazionale, con particolare riferimento alla possibilità di modificare o estendere l'operatività delle navi da pesca, nel rispetto delle esigenze di salvaguardia della salute e della sicurezza della vita umana in mare; 3) la promozione del ricambio generazionale, dell'occupazione femminile a bordo delle imbarcazioni da pesca e dell'arruolamento di pescatori a bordo delle navi della pesca costiera, mediterranea e oceanica».

⁵ Si veda, in tal senso, M. D'ADDEZIO, *Commento all'art. 1 del d.lgs. 226 del 2001*, in AA.VV., *Decreto Legislativo 18 maggio 2001, n. 226 «Orientamento e modernizzazione*

larsi di una qualche utilità concentrare l'attenzione su tre momenti significativi, corrispondenti all'adozione di tre decreti legislativi: il già ricordato d.lgs. n. 226 del 2001, che ha introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento la definizione giuridica di imprenditore ittico e ne ha disposto l'equiparazione all'imprenditore agricolo; il d.lgs. 26 maggio 2004, n. 154 (recante «Modernizzazione del settore pesca e dell'acquacoltura, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 7 marzo 2003, n. 8»), che (tra le altre cose) ha riformulato le disposizioni di cui agli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 226 del 2001, dedicate rispettivamente all'«Imprenditore ittico» e alle «Attività connesse a quelle di pesca» e, infine, il d.lgs. 9 gennaio 2012, n. 4 (recante «Misure per il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura, a norma dell'articolo 28 della legge 4 giugno 2010, n. 96»), che ha abrogato gli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 226 del 2001 così come modificati dal d.lgs. n. 154 del 2004 e ha introdotto, all'art. 4, una nuova definizione di imprenditore ittico, intervenendo altresì, all'art. 2, sulle attività connesse a quelle essenzialmente ittiche⁶.

Per dovere di completezza, va segnalato fin da ora che sulla formulazione di alcune disposizioni chiave del d.lgs. n. 4 del 2012, come quella relativa alla pesca professionale (che, come si avrà modo di illustrare meglio in seguito, è di fondamentale importanza per la delimi-

del settore della pesca e dell'acquacoltura a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57», cit., p. 500.

⁶ L'intervenuta abrogazione degli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 226 del 2001 (così come riformulati dagli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 154 del 2004) a opera del d.lgs. n. 4 del 2012 costringe a far notare, non senza una punta di delusione, che nel già citato *Dossier n° 117* del Servizio Studi della Camera dei deputati del 6 giugno 2023, relativo alle più recenti proposte di legge volte a sollecitare un nuovo intervento normativo in materia di pesca e acquacoltura, anziché farsi riferimento alla definizione di imprenditore ittico di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 4 del 2012, si rinvia ancora all'art. 2 del d.lgs. n. 226 del 2001 come sostituito dall'art. 6 del d.lgs. n. 154 del 2004; a p. 2 è dato rinvenire, invero, la seguente affermazione: «Secondo quanto previsto dall'art. 2 del d.lgs. n. 226/2001, come sostituito dall'art. 6 del d.lgs. n. 154/2004, è imprenditore ittico chi esercita, in forma singola o associata o societaria, l'attività di pesca professionale diretta alla cattura o alla raccolta di organismi acquatici in ambienti marini, salmastri o dolci e le attività connesse di cui all'art. 3. Si considerano, altresì, imprenditori di cui al comma 1 le cooperative di imprenditori ittici ed i loro consorzi quando utilizzano prevalentemente prodotti dei soci ovvero forniscono prevalentemente ai medesimi beni e servizi diretti allo svolgimento delle attività di cui al medesimo comma 1».

tazione della definizione giuridica di imprenditore ittico), a distanza di pochissimo tempo dalla sua adozione (per la precisione, dopo poco più di 5 mesi) il legislatore è intervenuto nuovamente con l'art. 59 *quater* del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, recante «Misure urgenti per la crescita del Paese», convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 134 (c.d. decreto sviluppo o anche c.d. decreto crescita).

2. Il d.lgs. n. 226 del 2001 ha dedicato l'art. 2 alla definizione giuridica di imprenditore ittico e l'art. 3 alle attività connesse a quelle di pesca, riprendendo in buona sostanza la tecnica adottata nell'art. 2135 cod. civ.⁷: così come nel codice civile, da sempre (vale a dire, dal 1942) il legislatore ha provveduto a definire sia le attività essenzialmente agricole o principali, sia le attività connesse, così negli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 226 del 2001 il legislatore ha delineato – rispettivamente – le attività essenzialmente ittiche e le attività a esse connesse⁸. Al contempo, al pari del legislatore codicistico, il legislatore delegato ha impiegato il c.d. criterio dell'attività, definendo l'imprenditore ittico in base al tipo di lavoro svolto⁹.

Più nello specifico, l'art. 2 del d.lgs. n. 226 del 2001, da un lato, al comma 1°, ha qualificato come imprenditore ittico chiunque esercitasse «un'attività diretta alla cattura o alla raccolta di organismi acquatici in ambienti marini, salmastri e dolci, nonché le attività a queste connesse, ivi compresa l'attuazione degli interventi di gestione attiva, finalizzati alla valorizzazione produttiva ed all'uso sostenibile degli ecosistemi acquatici», dall'altro, al comma 3°, ha disposto

⁷ Tale tecnica è stata, peraltro, mantenuta dal legislatore delegato anche nella novellazione del 2001.

⁸ Si veda in tal senso L. COSTATO, *La «nuovissima» definizione di imprenditore ittico*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2004, p. 1105.

⁹ In proposito, si veda M. GIROLAMI, *Commento all'art. 2 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 226*, cit., p. 679, la quale ha puntualmente osservato quanto segue: «Nell'analisi del contenuto della nozione data dal legislatore è opportuno partire dall'esame dei criteri dettati per l'individuazione del tipo di attività che deve connotare essenzialmente la figura dell'imprenditore ittico. Sia concesso fare un paragone con la tecnica normativa scelta per la definizione dell'imprenditore agricolo, in cui viene evidentemente seguito lo stesso metodo, cioè quello di utilizzare la natura del lavoro effettivamente svolto, come parametro per arrivare deduttivamente ad identificare la figura giuridica: si tratta del cosiddetto "criterio dell'attività"».

l'equiparazione dell'imprenditore ittico all'imprenditore agricolo, facendo comunque salve le disposizioni di legge più favorevoli al primo¹⁰.

In relazione alle attività connesse, invece, l'art. 3 ha previsto che «ai fini della modernizzazione e della razionalizzazione del settore e in ragione della multifunzionalità delle relative aziende e in particolare per la più rapida e funzionale erogazione delle agevolazioni pubbliche» dovevano considerarsi attività connesse a quelle di pesca, purché non fossero prevalenti rispetto a quelle essenziali e fossero effettuate mediante l'utilizzazione prevalente di prodotti derivanti dall'attività di pesca ovvero di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività ittica esercitata: l'«imbarco di persone non facenti parte dell'equipaggio su navi da pesca a scopo turistico-ricreativo, sinteticamente denominato pescaturismo»¹¹; le «attività di ospitalità, di ristorazione, di servizi, ricreative, culturali finalizzate alla corretta fruizione degli ecosistemi acquatici e delle risorse della pesca, valorizzando gli aspetti socio-culturali del mondo dei pescatori, esercitata da pescatori professionisti singoli o associati, attraverso l'utilizzo della propria abitazione o struttura nella disponibilità dell'imprenditore, sinteticamente denominate ittiturismo»¹²; «la prima lavorazione dei prodotti del mare, la conservazione, la trasformazione, la distribuzione e la commercializzazione al dettaglio ed all'ingrosso, nonché le attività di promozione e valorizzazione»

¹⁰ L'art. 2, comma 3°, del d.lgs. n. 226 del 2001 era formulato, invero, nel modo che segue: «Fatte salve le più favorevoli disposizioni di legge, l'imprenditore ittico è equiparato all'imprenditore agricolo». Il comma 2° di tale disposizione prevedeva, invece, che «Ai fini dell'effettivo esercizio delle attività di cui al comma 1» si dovessero applicare «le disposizioni della vigente normativa in materia di iscrizioni, abilitazioni ed autorizzazioni»: in proposito, L. COSTATO, *Commento agli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 226 del 2001*, in AA.VV., *Decreto Legislativo 18 maggio 2001, n. 226 «Orientamento e modernizzazione del settore della pesca e dell'acquacoltura a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57»*, cit., p. 534, ha opportunamente osservato che la formula impiegata dal legislatore delegato andava intesa «in senso dichiarativo e non costitutivo», in quanto «se è vero che per esercitare legittimamente l'attività di pescatore occorrono autorizzazioni ecc., non per questo chi la svolgesse senza averle ottenute, e in forma imprenditoriale, non sarebbe un imprenditore ittico».

¹¹ Art. 3, comma 1°, lett. a), del d.lgs. n. 226 del 2001.

¹² Art. 3, comma 1°, lett. b), del d.lgs. n. 226 del 2001.

che avessero ad oggetto «prevalentemente i prodotti della propria attività»¹³.

La formulazione impressa alle disposizioni di cui agli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 226 del 2001 ha messo a dura prova gli interpreti: in particolare, oltre alla pessima tecnica legislativa, si è evidenziato fin da subito che alcuni passaggi del dato testuale rischiavano di compromettere la coerenza del sistema.

Si è criticato, innanzi tutto, l'impiego da parte del legislatore delegato dell'espressione "imprenditore ittico" in luogo di quella – ritenuta più "completa" – di "imprenditore pescatore"¹⁴.

Si è riflettuto sull'ampiezza del termine «organismi acquatici», idoneo a comprendere al suo interno non solo organismi viventi di origine animale destinati al consumo alimentare, come i pesci, i molluschi e i crostacei, presenti nell'elenco di quello che oggi è l'Allegato I TFUE, ma anche i coralli, le spugne, le perle, le alghe, gli anfibi, le conchiglie, ecc.¹⁵.

¹³ Art. 3, comma 1°, lett. c), del d.lgs. n. 226 del 2001. L'art. 3, comma 2°, precisava, inoltre, che alle opere e alle strutture destinate all'ittiturismo dovevano applicarsi «le disposizioni di cui all'articolo 10, secondo e terzo comma, della legge 28 gennaio 1977, n. 10, nonché all'articolo 24, comma 2, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, relativamente all'utilizzo di opere provvisoriale per l'accessibilità ed il superamento delle barriere architettoniche».

¹⁴ Si veda M. GIROLAMI, *Commento all'art. 2 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 226*, cit., p. 679, la quale ha osservato in proposito che l'aggettivazione "ittico", in virtù della sua radice greca, «si presterebbe, a rigore, ad includere solo ciò che ha a che fare con il pesce inteso in senso stretto, escludendo così tutte le altre miriadi di forme di vita che popolano le acque». Per tale ragione, ad avviso dell'Autrice, «Forse espressione più appropriata sarebbe stata semplicemente "imprenditore pescatore": in tal modo si sarebbe posto l'accento sull'attività da proteggere attraverso la disciplina speciale, e non sull'oggetto specifico della stessa, evitando così di incorrere in aprioristiche limitazioni». È pur vero, tuttavia, che l'aggettivo "ittico" è comunemente impiegato per indicare ciò che attiene al mondo della pesca in generale: lo ha riconosciuto, peraltro, anche la medesima Autrice, laddove ha affermato: «A parziale scusante del legislatore si può addurre che questa parola, nel suo significato atecnico, è spesso utilizzata secondo un'accezione estesa, tanto che comunemente si parla di mercato ittico e non per questo non vi si vendono i crostacei». Si veda, altresì, L. COSTATO, *La «nuovissima» definizione di imprenditore ittico*, cit., p. 1107.

¹⁵ Si veda, sul punto, M. GIROLAMI, *Commento all'art. 2 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 226*, cit., p. 680, la quale, nel tentativo di chiarire che cosa dovesse intendersi per «organismi acquatici» ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 226 del 2001, ha passato in rassegna le varie tipologie di organismi che avrebbero potuto rientrare nell'ambito di applicazione

È stata oggetto di biasimo la scelta di menzionare espressamente, nel disposto dell'art. 2, «l'attuazione degli interventi di gestione attiva, finalizzati alla valorizzazione produttiva ed all'uso sostenibile degli ecosistemi acquatici», scelta che ha costretto a chiedersi, dapprima, se, così facendo, il legislatore delegato abbia inteso qualificare tale attività come essenzialmente ittica o come connessa tipica e, successivamente, se, nel caso in cui si fosse giunti alla conclusione che la gestione attiva dell'ecosistema acquatico avrebbe dovuto essere considerata un'attività connessa (soluzione, questa, maggiormente condivisa in dottrina), la sua menzione nell'art. 2, anziché nell'art. 3, avesse come obiettivo quello di sottrarla alla valutazione della sussistenza del vincolo di connessione sulla base delle finalità e dei parametri indicati nel successivo art. 3¹⁶.

di tale disposizione, quali più nello specifico i pesci, i molluschi, i crostacei, gli anfibi, le alghe, le spugne, i coralli, le ostriche perlifere e le conchiglie. Ad avviso dell'Autrice, l'espressione «organismi acquatici» si sarebbe prestata a ricomprendere al suo interno qualsivoglia organismo acquatico, animale o vegetale, destinato all'alimentazione o non, purché vivente: di conseguenza, solo l'attività di raccolta delle conchiglie non avrebbe potuto essere ricondotta nell'alveo dell'impresa ittica. Ciò nondimeno, l'Autrice concludeva il suo ragionamento affermando che «In ogni modo, quando dall'analisi letterale della norma si passa al piano applicativo, non si può dimenticare la specificità delle regole che soprassedono alla raccolta di questi particolari organismi e, soprattutto, va tenuto presente, anche nell'interpretazione di questo decreto, che il diritto comunitario considera come possibili oggetti dell'attività di pesca sostanzialmente solo pesci, molluschi e crostacei». Si veda, però, quanto osservato, con grande lungimiranza (soprattutto in relazione alla raccolta di alghe), da L. COSTATO, *Commento agli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 226 del 2001*, cit., p. 534: «Secondo una prima commentatrice probabilmente occorrerebbe limitare il campo di attività dell'imprenditore ittico alla cattura dei soli pesci, molluschi e crostacei, se non altro per l'influenza che nell'interpretazione della norma esercita il diritto comunitario; potrebbe, tuttavia, ritenersi che la cattura o raccolta di organismi acquatici individui un pescatore anche raccoglitore di alghe e altre piante acquatiche oltre che di coralli, spugne, ecc. Seguendo una lettura tradizionale del termine, "pescatore" sembra individuare il raccoglitore-catturatore di pesci, molluschi e crostacei, anche se nei mari del Sud i raccoglitori di ostriche perlifere sono chiamati "pescatori di perle"; in realtà, infatti, l'ulteriore attività di estrazione dal mare di organismi diversi da pesci, molluschi e crostacei, può sembrare essere attività svolta da "non pescatori" in senso proprio, sicché si potrebbe concordare con quanto da altri sostenuto. Ciò non significa, tuttavia, che non si possa immaginare – anche se per ora non sembra ipotesi concreta – in futuro una attività di raccolta professionale di alghe, ad esempio, svolta in modo comparabile a quella di pesca in senso stretto».

¹⁶ È giunta, invero, a tale conclusione M. GIROLAMI, *Commento all'art. 2 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 226*, cit., p. 683, la quale ha ritenuto la classificazione della gestione

Ancora, si è (giustamente) rimproverato al legislatore delegato di avere fatto precedere l'elenco delle attività connesse tipiche di cui all'art. 3 da una sorta di frase giustificativa, poco intelleggibile, che, richiamando «i fini della modernizzazione e della razionalizzazione del settore», «la preferenza accordata alla multifunzionalità delle relative imprese» e «la più rapida e funzionale erogazione delle agevolazioni pubbliche», ben avrebbe potuto condizionare la valutazione circa la sussistenza del vincolo di connessione¹⁷.

attiva delle acque come attività connessa «la via più aderente al dettato normativo», ma ha escluso che la collocazione di tale attività nel comma 1° dell'art. 2 del d.lgs. n. 226 del 2001 fosse imputabile «acriticamente alla distrazione di chi ha redatto il disposto di legge»; al contrario, ad avviso dell'Autrice, «alla luce delle ricordate finalità ecologiche che sono alla base della riforma, sembra coerente pensare che il legislatore abbia voluto collocare la gestione attiva dell'ecosistema acquatico tra le attività da promuovere e abbia perciò deciso di assegnarle una posizione di rilievo, facendola sì rientrare tra le attività connesse tipiche, esattamente come quelle elencate nell'art. 3, ma sottraendola nel contempo, proprio in virtù della sua collocazione sistematica, alle limitazioni poste nell'*incipit* di quell'articolo, ed in particolar modo ad una applicazione rigorosa del vincolo della prevalenza. Dunque, sembra che l'imprenditore ittico che decida di dedicarsi al controllo della pulizia, alla cura del mantenimento di un adeguato livello di popolazione ittica, e in generale a tutte quelle operazioni che contribuiscano a preservare l'equilibrio dell'ecosistema acquatico, possa godere dei benefici che la legge ricollega al suo *status*, anche qualora il ritorno economico di queste attività dovesse superare quello derivante dalla pesca vera e propria».

¹⁷ L'*incipit* dell'art. 3, comma 1°, del d.lgs. n. 226 del 2001 era invero così formulato: «*At fini della modernizzazione e della razionalizzazione del settore e in ragione della preferenza accordata alla multifunzionalità delle relative aziende ed in particolare per la più rapida e funzionale erogazione delle agevolazioni pubbliche*, le seguenti attività sono connesse a quelle di pesca purché non siano prevalenti rispetto a queste ultime e siano effettuate mediante l'utilizzazione prevalente di prodotti derivanti dall'attività di pesca ovvero di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività ittica esercitata: (...)» (corsivo aggiunto). In relazione a tale *incipit*, molto opportunamente A. JANNARELLI, *Impresa e pesca nel decreto legislativo n. 226/2001 e successive modifiche*, in *La nuova figura dell'imprenditore ittico*, Atti del Convegno di Sassari-Castelsardo, 9-10 novembre 2007, a cura di E. Flore, Milano, 2008, p. 37 s., ha evidenziato la criticabile tendenza del legislatore delegato a confondere il piano della disciplina privatistica con quello della normativa promozionale e della programmazione pubblica; in proposito l'Autore ha invero osservato quanto segue: «Ebbene, nei suoi contenuti tecnici, l'art. 3 del decreto lgs. n. 226 del 2001, intitolato appunto alle "attività connesse a quelle di pesca", si rivela esemplare nel segnalare la sopra denunciata tendenza di questa legislazione a confondere il piano della disciplina privatistica, come tale aventi obiettivi regolativi, con quello della normativa promozionale e della programmazione pubblica. A ben vedere, la confusione tra tali livelli era per certi versi già intrinseca alla stessa articolazione in tre decreti distinti della legislazione di "orientamento" del 2001 e certamente

Parimenti, si sono espresse considerazioni critiche in merito all'esiguità dell'elenco contemplato dall'art. 3, comma 1°, che di fatto ha incluso nel novero delle attività connesse tipiche solamente il pescaturismo, l'ittiturismo e le attività di lavorazione del pescato (da intendersi in senso ampio), omettendo qualsivoglia riferimento ad altre attività connesse frequentemente esercitate dall'imprenditore ittico, quali, ad esempio, quella di manutenzione della barca e delle reti¹⁸.

non riconducibile semplicemente ad un difetto per quanto indubbio di coordinamento. Infatti, la distinzione sul piano delle politiche specifiche di intervento tra agricoltura, selvicoltura e pesca era chiamata a convivere, non senza evidenti contraddizioni, con la diversa aggregazione sistematica che dal punto di vista della disciplina privatistica dell'impresa era riservata a tali attività. È sufficiente, al riguardo, rammentare che nel suo stesso titolo il decreto n. 226 si indirizza al settore della pesca e dell'acquacoltura, sì da accomunare sul piano delle politiche di settore, di cui parla espressamente l'art. 1 del medesimo decreto, fenomeni economici che viceversa nell'ambito della disciplina privatistica risultavano rispettivamente riconducibili alla impresa ittica e all'impresa agricola. Ma, come si è detto, questa confusione è altresì presente anche nell'ambito della stessa disciplina privatistica destinata all'attività ittica. In particolare, nell'art. 3 del d.lgs. n. 226 del 2001 opera all'interno dei criteri guida assunti alla base dell'individuazione delle attività connesse, ossia di quelle attività destinate a gravitare nell'orbita disciplinare dell'impresa ittica (e dunque dell'impresa agricola, per via della equiparazione) invece che in quella dell'impresa commerciale. A questo riguardo, basterebbe limitarsi a constatare che l'indicazione delle attività connesse richiamate nelle lett. *a)*, *b)* e *c)* dell'originaria stesura dell'art. 3 è preceduta da una formula prolissa oltre che ambigua la quale, a titolo di autentica motivazione della scelta legislativa, da un lato richiama "i fini della modernizzazione e della razionalizzazione del settore", dall'altro segnala in particolare sia "la preferenza accordata alla multifunzionalità delle relative aziende" sia "la più rapida e funzionale erogazione delle agevolazioni pubbliche". Si veda, altresì, L. COSTATO, *Commento agli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 226 del 2001*, cit., p. 535 s., il quale, pure, ha definito «irragionevole» la scelta operata dal legislatore di far precedere l'elencazione delle attività connesse tipiche di cui all'art. 3 da una «lunga premessa», il cui scopo era evidentemente quello «di motivare la tipizzazione delle successive attività connesse», osservando, più nello specifico, quanto segue: «Infatti – l'inserzione di queste giustificazioni potrebbe spingere il giudice, al momento di un suo esame di una delle attività connesse così tipizzate, a considerare se esse, nel caso concreto, siano effettivamente svolte per realizzare le finalità indicate dal legislatore ovvero per scopi diversi, nel qual caso potrebbe non considerarle connesse e ricondurle al regime delle attività commerciali; (...)». Si vedano, infine, anche le critiche mosse nei confronti della frase giustificativa con cui si apriva il disposto dell'art. 3 da V. BUONOCORE, *Il «nuovo» imprenditore agricolo, l'imprenditore ittico e l'eterogenesi dei fini*, cit., p. 20 s.

¹⁸ In verità, la formulazione impressa all'art. 2, comma 1°, consentiva comunque di ricondurre tali attività nel novero delle attività connesse atipiche: sia consentito rinviare, sul punto, a S. BOLOGNINI, *Commento all'art. 3 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 226*, in AA.VV., *I tre «Decreti Orientamento» della pesca e acquacoltura, forestale e agricolo*,

Si è obiettato, altresì, che, nello scarso elenco di attività connesse tipiche di cui all'art. 3, solo in relazione all'attività di ittiturismo il legislatore delegato ha fatto riferimento alla possibilità che l'attività venisse svolta dall'imprenditore ittico, non solo *uti singulus*, ma anche in forma associata, dimenticando che gli imprenditori ittici si associano soprattutto per l'esercizio delle attività di prima lavorazione e di conservazione del pescato e, più in generale, per le attività (allora) contemplate dall'art. 3, comma 1°, lett. c)¹⁹.

Commentario sistematico a cura di L. Costato, cit., p. 690. Si veda, altresì, L. COSTATO, *Commento agli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 226 del 2001*, cit., p. 538 s.: «L'art. 3 del d.lgs. n. 226 è rubricato "attività connesse a quelle di pesca", ma si limita ad individuare alcune di queste, tipizzandole; proprio la rubrica e la limitatezza delle ipotesi, pur nutrite, di attività nominate consente di ritenere che si possano individuare anche attività connesse innominate, previste genericamente dall'art. 2, comma 1, del decreto, utilizzando i criteri dettati dalla norma che provvede ad individuare le attività tipiche elencate. Pertanto si possono ritenere connesse le attività di manutenzione della barca, delle reti, dei propulsori della barca, ma forse anche quelle connesse alle connesse tipiche, e cioè, ad esempio, di piccola manutenzione dei fabbricati destinati all'ittiturismo; anche queste attività potrebbero – così sembra, almeno – essere svolte in forma associata da più imprenditori pescatori senza che venga meno la connessione».

¹⁹ Tuttavia, giova segnalare in proposito che un'interpretazione correttiva della disposizione avrebbe comunque permesso di reputare sussistente il requisito soggettivo della connessione, vale a dire la unisoggettività, anche laddove le attività connesse – *rectius*, tutte le attività connesse e non, quindi, solo quella contemplata dall'art. 3, comma 1°, lett. c) – fossero state poste in essere in forma associata da soggetti qualificabili come imprenditori ittici: sul punto sia consentito rinviare nuovamente a S. BOLOGNINI, *Commento all'art. 3 del d.lgs. 18 maggio 2001*, n. 226, cit., p. 691 s. Si veda, altresì, L. COSTATO, *Commento agli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 226 del 2001*, cit., p. 536 s., il quale, dopo avere ribadito «la necessità dell'identità soggettiva fra chi svolge l'attività essenzialmente di pesca e chi quelle connesse» con riferimento tanto alle attività elencate nell'art. 3, quanto all'attività connessa definita nell'art. 2, ha aggiunto: «tuttavia, come è stato già notato, l'identità personale non dovrebbe essere perduta se l'attività connessa viene svolta da imprenditori ittici associati. Ma proprio l'indicazione espressa contenuta *sub b)* ["pescatori professionisti singoli o associati"] potrebbe indurre l'interprete a concludere che l'associazione fra imprenditori per lo svolgimento di attività connesse sia esclusa per le ipotesi di cui alle lett. *a)* e *c)*, nelle quali non si fa un espresso riferimento all'associazionismo "peschereccio". A ben vedere occorre distinguere fra le previsioni residue; infatti, mentre l'ipotesi *sub a)* non sembrerebbe realizzabile in forma associata, dato che ogni battello può imbarcare turisti senza che vi sia necessità per l'imprenditore di associarsi ad altri, l'ipotesi *sub c)* si presta con tutta evidenza all'associazionismo. Infatti, la prima lavorazione e la conservazione del pescato si realizza, spesso, direttamente in mare su navi appoggio dotate di strutture adatte alla bisogna, compresi i congelatori: ove non ci si trovi di fronte a imprese di grandi dimensioni, che possiedono molti navigli da pesca e le proprie navi appoggio, per le piccole imprese non esiste

Considerazioni critiche sono state espresse anche in merito al fatto che l'art. 3, comma 1°, ai fini della verifica circa la sussistenza del requisito oggettivo della connessione, ha posto sullo stesso piano le «risorse» e le «attrezzature», aprendo la strada all'attribuzione di

soluzione diversa dall'associarsi per gestire tali attività in comune e, poi, per affrontare il mercato con prodotti riconoscibili grazie a marchi ecc. Questa considerazione, per altro solo di carattere pratico, potrebbe indurre a ritenere raggiunta l'identità soggettiva nello svolgimento delle attività connesse di cui alla lett. c) in forma associata anche senza la specifica previsione della norma, malgrado la sua difformità dalla formula usata *sub b)*; soccorre questa convinzione anche il fatto che il linguaggio usato nei tre decreti "d'orientamento" è spesso impreciso, sicché l'opera dell'interprete deve conferire al dato normativo la ragionevolezza giustificata dalla evidente, anche se non ben esposta, *ratio legis*. Se tale conclusione è corretta ne consegue che le tre attività tipiche, ed anche quelle atipiche, possono essere compiute da imprenditori pescatori associati senza la perdita, per loro, della qualifica, mantenendosi la connessione». L'imprecisione *de qua*, peraltro non solo terminologica, è stata sottolineata anche da A. JANNARELLI, *Impresa e pesca nel decreto legislativo n. 226/2001 e successive modifiche*, cit., p. 38 s., laddove proprio in relazione al disposto dell'art. 3, comma 1°, lett. b), ha osservato: «A ben vedere, infatti, l'originario comma 1 dell'art. 3 prima di delineare le specifiche ipotesi di cui alle lettere a), b) e c), ha considerato come connesse all'attività di pesca solo quelle che "non siano prevalenti rispetto a queste ultime" e "siano effettuate mediante l'utilizzazione prevalente di prodotti derivanti dall'attività di pesca ovvero di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività ittica esercitata". Ebbene, rispetto alla formula ampia contenuta nella premessa ora richiamata, le esemplificazioni contenute nelle successive lettere risultano non coerenti. In particolare, ciò vale per la attività di ittiturismo di cui alla lett. b) sotto forma di attività di ospitalità, di ristorazione, di servizi, ricreative, culturali... Infatti, a proposito di tali attività, la norma fa riferimento a quelle esercitate da "pescatori professionisti singoli o associati" attraverso l'utilizzo della "propria abitazione o struttura nella disponibilità dell'imprenditore". Come è agevole osservare, la norma da una parte fa riferimento ai "pescatori professionisti", dall'altro, tra le risorse da utilizzare, accomuna l'abitazione personale a strutture site genericamente nella disponibilità dell'imprenditore. Ebbene, la formula "pescatore professionista" ha un significato tecnico molto preciso nella legislazione in materia di pesca posto che essa si riferisce ai soggetti che vivono e praticano professionalmente la pesca come attività prevalente, sì da essere soggetti ad una iscrizione in un registro diverso e distinto da quello che quella medesima legislazione ha previsto per le imprese di pesca. Sotto questo profilo, in definitiva, la norma sembra suggerire che l'espressione utilizzata non si identifichi con quella generale di imprenditore ittico, bensì riguardi un'area più circoscritta socialmente e giuridicamente. Considerazione questa che, ad ogni modo, non è in grado di eliminare il carattere eterodosso di una connessione che coinvolge direttamente il soggetto imprenditore come tale, piuttosto che la struttura produttiva e l'attività economica esercitata. Infatti, l'abitazione dell'imprenditore ittico, per quanto piccolo pescatore professionale, non ha nulla a che vedere con l'impresa. Come dire, dunque, che l'art. 3 sembra dare rilievo ad una connessione soggettiva accanto a quella "oggettiva" tradizionalmente conosciuta dal sistema giuridico».

un certo rilievo anche alle risorse finanziarie, con la conseguenza che pure realtà economiche dotate di ampie risorse finanziarie avrebbero potuto beneficiare – per lo meno in via potenziale²⁰ – dell'applicazione di tale disposizione²¹.

Duramente criticato è stato, infine, l'inserimento nel testo dell'art. 2, al comma 4°, di una disposizione in forza della quale ai soggetti che avessero svolto attività di acquacoltura avrebbe continuato ad applicarsi la legge 5 febbraio 1992, n. 102 (recante «Norme concernenti l'attività di acquacoltura») e successive modificazioni. Com'è noto, la legge n. 102 del 1992 ha provveduto sia a definire l'acquacoltura come «l'insieme delle pratiche volte alla produzione di proteine animali in ambiente acquatico mediante il controllo, parziale o totale, diretto o indiretto, del ciclo di sviluppo degli organismi acquatici»²², sia a qualificare l'attività di acquacoltura come attività imprenditoriale agricola, seppure a condizione che i redditi conseguiti mediante il suo esercizio fossero prevalenti rispetto a quelli di altre attività economiche non agricole svolte dal medesimo soggetto²³ e fermo restando che la qualifica di imprenditore agricolo ai sensi dell'art. 2135 cod. civ. avrebbe dovuto essere riconosciuta ai «soggetti, persone fisiche o giuridiche, singoli o associati, che esercitassero l'acquacoltura e le connesse attività di prelievo sia in acque dolci sia in acque salmastre»²⁴.

²⁰ Il richiamo «alla più funzionale erogazione delle agevolazioni pubbliche» presente nella frase giustificativa posta in apertura dell'art. 3, comma 1°, avrebbe potuto operare, invero, da correttivo. Si veda L. COSTATO, *Commento agli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 226 del 2001*, cit., p. 536, ad avviso del quale «la successiva descrizione delle attività connesse tipizzate appare generica, e cioè tale da interessare sia il piccolo imprenditore pescatore sia un grande armatore di navi da pesca, sicché “la più rapida e funzionale erogazione delle agevolazioni pubbliche” dovrà, probabilmente, essere assoggettata ad altre indagini per individuare quale fra gli imprenditori ittici sia meritevole di sostegno».

²¹ Si veda L. COSTATO, *Commento agli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 226 del 2001*, cit., p. 537, ad avviso del quale «le “risorse” dell'azienda da considerare potrebbero essere anche quelle finanziarie; in questo modo si avrebbe la possibilità che grandi imprese di pesca, molto dotate di forza finanziaria, possano svolgere attività connesse assai diverse anche qualitativamente, oltre che quantitativamente, come prima evidenziato, rispetto a quelle esercitate da piccole imprese pescherecce». Sia consentito rinviare, altresì, a S. BOLOGNINI, *Commento all'art. 3 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 226*, cit., p. 693.

²² Si veda l'art. 1 della legge n. 102 del 1992.

²³ Si veda l'art. 2, comma 1°, della legge n. 102 del 1992.

²⁴ Si veda l'art. 2, comma 2°, della legge n. 102 del 1992.

Peraltro, poiché originariamente la legge n. 102 del 1992 non contemplava un riferimento espresso alle acque marine, successivamente, con l'art. 9 della legge 27 marzo 2001, n. 122 (recante «Disposizioni modificative e integrative alla normativa che disciplina il settore agricolo e forestale»), si è provveduto a sanare tale lacuna²⁵.

In seguito alla novellazione dell'art. 2135 cod. civ., attuata con il d.lgs. n. 228 del 2001, il riconoscimento della qualifica di imprenditore agricolo è stato ancorato al c.d. criterio agro-biologico, vale a dire al criterio in forza del quale rientra nell'alveo dell'agrarità l'esercizio di qualsivoglia attività imprenditoriale volta alla cura e allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria di esso, di carattere vegetale o animale, che utilizzi o possa utilizzare il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine²⁶; conseguentemente, l'acquacoltura ha finito con il rientrare *de plano* nella nozione di attività imprenditoriale agricola, facendo venir meno la necessità di applicare il parametro reddituale previsto dalla legge n. 102 del 1992, in precedenza ampiamente biasimato dalla dottrina²⁷. L'affermazione presente nell'art. 2, comma 4°, del d.lgs. n. 226 del 2001 circa la per-

²⁵ L'art. 9 della legge n. 122 del 2001 ha aggiunto, invero, il riferimento alle acque marine nel disposto dell'art. 2, comma 2°, della legge n. 102 del 1991.

²⁶ Sulla consacrazione del c.d. criterio agro-biologico e più in generale sulle novità introdotte nella formulazione dell'art. 2135 cod. civ. dal d.lgs. n. 228 del 2001, si veda per tutti M. GOLDONI, *La riformulazione del testo dell'art. 2135 c.c.*, cit., p. 176 ss. e, in particolare, p. 183 ss.

²⁷ Si vedano in proposito le osservazioni di L. COSTATO, *Commento agli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 226 del 2001*, cit., p. 529 s. Applicando il c.d. criterio del ciclo biologico, la dottrina aveva, invero, già ricompreso l'attività di acquacoltura nel quadro delle attività agricole: si vedano, *ex multis*, A. CARROZZA, *L'inquadramento giuridico della piscicoltura*, in *Giur. agr. it.*, 1981, p. 71 ss.; ID., *L'itticoltura come attività essenzialmente agraria*, in *Riv. dir. agr.*, 1976, I, p. 54 ss.; M. GOLDONI, *Attività di allevamento di pesce e impresa agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 1982, II, p. 113 ss. ed E. CASADEI, *Riflessioni sull'impresa agricola alla luce di recenti interventi legislativi*, in *Studi in onore di Enrico Bassanelli*, a cura di E. Casadei e G. Sgarbanti, Milano, 1995, p. 197 ss. Per quanto concerne, nello specifico, le critiche mosse alla scelta, operata con la legge n. 102 del 1992, di ancorare il riconoscimento della natura agricola dell'acquacoltura a un parametro reddituale, si vedano: A. CARROZZA, *La partenza falsa delle leggi agrarie*, in *Riv. dir. agr.*, 1992, I, p. 308 ss.; ID., *Fondo di terra e fondo di acqua*, in *Riv. dir. agr.*, 1994, I, p. 489 ss. e L. COSTATO, *Legge 14 gennaio 1992, n. 102. Norme concernenti l'attività di acquacoltura*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1992, p. 1275 ss.; ID., voce *Piscicoltura*, in *Digesto-IV ed.*, *Disc. priv.*, *Sez. civ.*, Agg. Torino, 2000, p. 620 ss.

sistente applicabilità agli acquacoltori della legge n. 102 del 1992 è risultata, pertanto, illogica e ha generato «un'antinomia normativa» che ha potuto essere risolta in via interpretativa solamente mediante il ricorso ad «artifici di dubbio fondamento», che in estrema sintesi hanno portato ad affermare che la legge n. 102 del 1992 è stata implicitamente abrogata dal d.lgs. n. 228 del 2001 e che, quindi, il rinvio a essa doveva essere letto come riferentesi alla nuova normativa vigente in materia²⁸.

²⁸ Si veda, espressamente in tal senso, E. CASADEI, *Commento agli artt. 1 e 2 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228*, cit., p. 733 s., il quale – anche a p. 729 – ha definito i problemi interpretativi posti dalla menzione della legge n. 102 del 1992 come «di eccezionale gravità». Il rinvio alla legge n. 102 del 1992 presente nell'art. 2, comma 4°, del d.lgs. n. 226 del 2001 ha costretto, invero, a chiedersi se tale legge dovesse considerarsi implicitamente abrogata o se, al contrario, la stessa dovesse continuare a trovare applicazione per quanto non previsto dall'art. 2135 cod. civ. Si vedano in proposito L. COSTATO, *Commento agli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 226 del 2001*, cit., p. 539 s.: «Contrariamente a quanto scritto nella ricordata relazione, il testo del 4° comma dell'art. 2 del d.lgs. n. 226 fa esplicito riferimento proprio alla legge n. 102 ora citata, e non dimentica di completare il rinvio facendo cenno alle “successive modificazioni”, che consistono essenzialmente nell'art. 9 della legge 27 marzo 2001, n. 122, che comprende espressamente quelle marine fra le acque nelle quali si può svolgere l'attività di acquacoltura considerata agricola, alle ulteriori condizioni previste dalla legge n. 102. Questa grave contraddizione, che si può ben qualificare, come già fatto, un palese errore, deriva, tra l'altro, oltre che dalla fretta dell'estensore del decreto, anche dalla cattiva abitudine del nostro legislatore, non importa se delegato o no, di non enumerare analiticamente le norme abrogate in seguito all'adozione della nuova normativa. In effetti, oltre alla legge n. 102, altre leggi che avevano agrarizzato alcune attività dovrebbero considerarsi abrogate implicitamente, ma meglio sarebbe stato che l'abrogazione fosse stata esplicita: se così si fosse fatto, forse si sarebbe notato l'errore e si sarebbe rispettata la delega, che prevede il riordino – anche materiale, è lecito ritenere – delle qualifiche soggettive. In altra sede ho tentato di individuare quali di queste leggi aventi finalità di allargare il campo di applicazione dello statuto civilistico dell'imprenditore agricolo debbano ritenersi abrogate e quali no; nel caso che qui si analizza la problematica è complessa, e risolvibile solo con un *escamotage*: la prima commentatrice dell'art. 2 ha ritenuto implicitamente abrogato il 4° comma dalla nuova formulazione dell'art. 2135 cod. civ., e si può concordare con la soluzione proposta, considerando anche che il decreto sulla pesca e l'acquacoltura è il n. 226 mentre quello che detta il nuovo art. 2135 è il n. 228, dunque successivo. Ma non v'è chi non possa notare la forzatura di questa che, tuttavia, appare la unica soluzione ragionevole» e M. GIROLAMI, *Commento all'art. 2 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 226*, cit., p. 688: «Un rilevante problema interpretativo sorge piuttosto in relazione al rinvio espresso che il comma 4° dell'art. 2 del decreto pesca fa alla legge speciale sull'acquacoltura. Il richiamo, infatti, mal si coordina con quanto detto nella relazione illustrativa al medesimo decreto pesca, ove è affermato testualmente che la definizione dell'imprenditore dell'acquacoltura è contenuta nel decreto legislativo riguardante il settore agricolo, in quanto “tale settore di attività è assimilabile in tutto e per tutto – sul piano definitorio – all'allevamento, mentre

3. Oggetto di una valutazione meno severa è stata, invece, la *ratio* sottesa all'equiparazione dell'imprenditore ittico all'imprenditore agricolo: in proposito si è osservato che tramite essa il nostro ordinamento ha recepito – in modo decisamente meno timido rispetto al passato – gli *input* provenienti dal diritto europeo²⁹.

per le politiche segue quelle realizzate nel settore della pesca”. Ed effettivamente, leggendo il nuovo testo dell'art. 2135, come modificato dal decreto agricoltura, non sembra che possa sorgere alcun dubbio al riguardo, dato che si parla di “attività dirette alla cura e allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale, che utilizzano o possono utilizzare il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine”. Data questa macroscopica contraddizione, non si possono che assecondare le critiche mosse alla frettosità del legislatore, che forse bene avrebbe fatto a rileggere una volta di più il testo dei decreti. Cercando comunque di dare un'interpretazione “sanante”, pare che si possa affermare che la legge n. 102/92 è stata implicitamente abrogata dalla ridefinizione della materia agraristica che risulta dalla nuova formulazione dell'art. 2135 cod. civ., che ha comportato un indubbio allargamento della nozione di imprenditore agricolo: sembra quindi consono intendere il rinvio come se fosse fatto alla nuova normativa vigente sul punto, a meno di non voler dire che si deve continuare ad applicare la legge speciale per tutto quanto non detto dall'art. 2135 cod. civ. Alla luce di queste conclusioni è davvero auspicabile un intervento correttivo ufficiale». Si veda, altresì, F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello statuto (La riforma del 2012)*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 137 ss.

²⁹ Come osservato da M. D'ADDEZIO, *Commento all'art. 1 del d.lgs. 226 del 2001*, cit., p. 489, la legge delega a monte dell'adozione dei tre decreti di orientamento e modernizzazione del 2001 ha considerato in modo congiunto i settori dell'agricoltura e della pesca e ha indicato la coerenza con la politica agricola dell'Unione europea come uno dei requisiti imprescindibili degli interventi normativi da attuarsi, tant'è vero che l'art. 1, comma 2°, del d.lgs. n. 226 del 2001 ha demandato allo Stato e alle Regioni il compito di garantire «la piena coerenza delle politiche in materia di pesca ed acquacoltura nel rispetto degli orientamenti e degli indirizzi di competenza dell'Unione europea». Nondimeno, giova ricordare che, come è stato opportunamente osservato dalla dottrina agraristica all'indomani dell'emanazione dei tre decreti di orientamento, una sorta di avvicinamento fra i due settori non era proprio del tutto assente nel nostro ordinamento: l'influenza del diritto europeo si era già manifestata in precedenza, seppure con riferimento a specifici profili dell'attività di pesca. Si pensi alla riforma del sistema creditizio attuata con il d.lgs. 1 settembre 1993, n. 385 (recante «Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia») e successive modifiche, che aveva «legato al medesimo e conciso dettato normativo la disciplina del credito agrario e del credito peschereccio» (in tal senso, si veda M. D'ADDEZIO, *Commento all'art. 1 del d.lgs. 226 del 2001*, cit., p. 490) e alla riorganizzazione amministrativa centrale della pesca, che, sempre negli anni Novanta, ha portato alla soppressione del Ministero della marina mercantile e alla contestuale concentrazione delle funzioni e dei compiti in materia di gestione delle risorse idriche marine di interesse nazionale in capo all'allora Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali (si veda la legge 4 dicembre 1993, n. 491, recante «Riordinamento delle competenze regionali e statali in materia agricola e forestale e istituzione del Ministero

Fin dal 1957, vale a dire fin dalla sua istituzione, la compagine europea si è dotata, invero, di una definizione di prodotti agricoli, oggi rinvenibile nell'art. 38, par. 1, comma 2°, TFUE, che comprende al suo interno non solo i prodotti del suolo e dell'allevamento, ma anche i prodotti della pesca (nonché i prodotti di prima trasformazione in diretta connessione con i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca). Del pari, l'Allegato I TFUE (originariamente, Allegato II TCEE), nel quale com'è noto sono annoverati i prodotti assoggettabili a un regime speciale, così come previsto dagli artt. 39-44 TFUE, contempla anche i pesci, i crostacei e i molluschi, così come i grassi e gli olii di pesci, nonché le preparazioni a base di pesci, crostacei e molluschi, con la conseguenza che fin dal principio tali prodotti sono stati assoggettati allo stesso trattamento di mercato riservato ai prodotti agricoli, consentendo anche ai pescatori di beneficiare dei meccanismi di tutela del reddito previsti per gli agricoltori³⁰.

Giova ricordare, peraltro, che in seguito all'adozione del Trattato di Lisbona, nelle disposizioni di matrice europea di rango primario che interessano il settore primario la menzione della pesca è divenuta più frequente: nell'art. 4, par. 2, lett. *d*), la «pesca» viene espressamente nominata accanto all'«agricoltura» nell'elenco dei principali settori nei quali l'Unione europea vanta una competenza concorrente con quella degli Stati Membri – fatta eccezione, beninteso, per la «conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca» che, ai sensi dell'art. 3, par. 1, lett. *d*), TFUE, rientra nella competenza esclusiva dell'Unione europea –; il Titolo III della Parte terza del TFUE è ora rubricato «Agricoltura e pesca» e non più solamente «Agricoltura» come in precedenza; l'art. 38, par. 1, TFUE si apre con la statuizione che l'Unione europea «definisce e attua una politica comune dell'agricoltura e della

delle risorse agricole, alimentari e forestali» – in particolare il suo art. 2, comma 4°–). Sull'influenza esercitata dal diritto europeo nell'avvicinamento del settore della pesca a quello dell'agricoltura si vedano, *amplius*, M. D'ADDEZIO, *Commento all'art. 1 del d.lgs. 226 del 2001*, cit., p. 489 ss. e L. COSTATO, voce *Piscicoltura*, cit., p. 620 s.

³⁰ Si vedano M. D'ADDEZIO, *Commento all'art. 1 del d.lgs. 226 del 2001*, cit., p. 489; L. COSTATO, voce *Piscicoltura*, cit., p. 620 s. e M. GIROLAMI, *Commento all'art. 2 del d.lgs. 18 maggio 2001*, n. 226, cit., p. 678.

pesca» e si chiude con una disposizione in forza della quale «i riferimenti alla politica agricola comune o all'agricoltura e l'uso del termine agricolo si intendono applicabili anche alla pesca, tenendo conto delle caratteristiche specifiche di questo settore»; nell'art. 43, infine, il legislatore europeo, al par. 2, ha impiegato l'espressione «politica comune dell'agricoltura e della pesca» e, al par. 3, ha inserito un riferimento espresso alla «fissazione e ripartizione delle possibilità di pesca»³¹.

A livello europeo l'assimilazione dei prodotti della pesca ai prodotti agricoli è stata determinata dall'esigenza di tenere in debita considerazione il fatto che le condizioni nelle quali i pescatori esercitano la loro attività sono analoghe a quelle in cui operano gli agricoltori, sia sotto il profilo delle logiche di mercato, sia sotto il profilo dei rischi ai quali sono esposti³². Per quanto concerne le caratteristiche merceologiche, i prodotti della pesca presentano diversi punti in comune con i prodotti agricoli: anch'essi, invero, sono destinati prevalentemente al mercato alimentare, si caratterizzano per una forte deperibilità e assai di frequente richiedono modalità di conservazione e di trasporto peculiari. Al contempo, come gli agricoltori, coloro che esercitano l'attività di pesca, oltre che al rischio di mercato (che, in verità, accomuna tutti gli operatori economici), si trovano esposti

³¹ Si vedano, per considerazioni simili, F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello statuto (La riforma del 2012)*, cit., p. 99 e, da ultimo, N. LUCIFERO, *La regolazione del mercato della pesca nel diritto europeo tra vecchi obiettivi e la transizione verso nuovi equilibri*, in questa *Rivista*, 2024, I, p. 257 s.

³² Si veda M. D'ADDEZIO, *Commento all'art. 1 del d.lgs. 226 del 2001*, cit., p. 489: «L'assimilazione dei prodotti della pesca al trattamento di mercato riservato alle produzioni agricole, così come l'indiscussa riferibilità degli obiettivi indicati nell'art. 33 del Trattato anche al settore della pesca, sono conseguenze di una impostazione delle norme primarie del diritto comunitario basate sia su un criterio economico-teleologico: i prodotti contemplati nell'allegato I del Trattato CE sono destinati prevalentemente a fini alimentari, sia su aspetti sociologici ritenuti piuttosto omogenei tra agricoltori e pescatori». In senso analogo si veda, altresì, L. COSTATO, voce *Piscicoltura*, cit., p. 621, il quale a proposito della impostazione dell'ordinamento europeo ha evidenziato quanto segue: «Questa impostazione, derivante sia dall'omogenea destinazione della stragrande maggioranza dei prodotti elencati nell'allegato (alimentazione) che dalle caratteristiche sociologiche sufficientemente omogenee, a giudizio degli estensori del trattato, fra agricoltori e pescatori, ha fatto sì che le eccezionali regole caratterizzanti il settore agrario comunitario siano sostanzialmente applicabili alla pesca e all'itticoltura (...)».

anche al rischio biologico: allo stesso modo di quella agricola, anche l'attività di pesca ha a che vedere con organismi viventi che, come tali, possono ammalarsi e risentono dei ritmi di riproduzione (oggi sempre più condizionati da fattori ambientali)³³ e si svolge all'aperto, con una forte esposizione ad eventi, anche meteorologici, avversi, non controllabili dall'uomo³⁴.

Proprio prendendo le mosse da tali considerazioni, nel 2001 pure nel nostro ordinamento giuridico si è ritenuto opportuno tradurre la vicinanza dei settori della pesca e dell'agricoltura sul piano fattuale nell'estensione, sul piano normativo, del trattamento riservato all'imprenditore agricolo anche all'imprenditore ittico. L'equiparazione tra le due figure è persa, invero, al legislatore delegato l'unica

³³ Si veda quanto osservato, in proposito, da F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello statuto (La riforma del 2012)*, cit., p. 98 s.: «Nel settore ittico le regole del produrre sono condizionate, per la stessa natura dell'attività imprenditoriale, alle esigenze ambientali. Le risorse non si rigenerano naturalmente dopo che sono state sfruttate: la loro capacità di crescita dipende da come sono utilizzate e gestite dagli stessi operatori economici e dalla capacità regolatrice della pubblica amministrazione. Sono lontani i tempi in cui si proponeva di trasformare le ex ciurme corsare in squadre di pescatori, poiché appariva impossibile che il mestiere della pesca fosse troppo affollato. «Il mare è grande per tutti e non dovremmo litigare per mancanza di spazio: le sue risorse sono infinite, e ricompensano sempre chi vi si dedica», si è scritto. La situazione oggi è completamente mutata: è stata raggiunta la consapevolezza della crescente scarsità delle risorse alieutiche, in continua diminuzione quantitativa e peggioramento qualitativo a causa dell'eccessivo sfruttamento degli *stock* ittici e dell'inquinamento cui sono sottoposti gli *habitat* acquatici».

³⁴ In buona sostanza, anche l'imprenditore ittico, come l'imprenditore agricolo, è esposto a un doppio rischio. Sulla c.d. teoria del doppio rischio si veda, da ultimo, M. MAURO, *Imprenditore agricolo e crisi di impresa*, in *Dir. e giur. agr. alim. e dell'amb.*, 2018, fasc. 4. Com'è noto, nel fatto che operi con risorse naturali e con esseri viventi risiede la specialità dell'attività agricola, in merito alla quale si vedano gli Atti del Convegno «Ripensare la "specialità" agricola», tenutosi a Palermo il 10 maggio 2019, pubblicati nel fasc. n. 2 del 2019 (parte I, p. 171 ss.) di questa *Rivista*. Per un'analisi dei rischi ai quali sono esposti gli imprenditori agricoli sia consentito rinviare a S. BOLOGNINI, *La gestione del rischio nella Politica Agricola Comunitaria (PAC): in particolare, gli strumenti per far fronte agli eventi catastrofali*, in AA.VV., *Copertura dei danni catastrofali e trasparenza delle polizze: le attuali sfide del mercato assicurativo*, Atti del I Convegno nazionale dell'AIDA (Associazione Internazionale di Diritto delle Assicurazioni), Sezione Italia, Roma, 21 e 22 settembre 2023, a cura di P. Corrias, M. Frigessi di Rattalma e S. Landini, Napoli, 2024, p. 73 ss.; EAD., *La gestione del rischio nella Politica Agricola Comunitaria (PAC): in particolare, gli strumenti per far fronte agli eventi catastrofali*, in *Assicurazioni*, 2023, fasc. 4, p. 616 ss.

strada percorribile per cercare di ovviare agli intrinseci fattori di debolezza che connotano l'attività ittica al pari di quella agricola: essendo stato consacrato – in quello che è ora il comma 2° dell'art. 2135 cod. civ. – il c.d. criterio agro-biologico, l'imprenditore ittico, che svolge un'attività di tipo meramente estrattivo, ha continuato a rimanere fuori dall'alveo dell'impresa agricola³⁵. Conseguentemente, al fine di raggiungere l'obiettivo di promuovere il sostegno e lo sviluppo economico e sociale (anche) della pesca³⁶, il legislatore delegato non ha saputo individuare altra soluzione se non quella di disporre l'applicazione all'imprenditore ittico del medesimo trattamento giuridico riservato all'imprenditore agricolo. Che a guidare il legislatore delegato sia stato un interesse per così dire "utilitaristico", e non un ragionamento di carattere sistematico, risulta evidente dal contestuale arretramento imposto all'equiparazione allorquando vi siano disposizioni più favorevoli per l'imprenditore ittico³⁷.

Così disponendo, però, il legislatore delegato, se da un lato è riuscito nell'intento di avvicinare la normativa italiana a quella europea³⁸, assecondando le logiche del mercato, dall'altro si è allontanato dall'impianto del codice civile del 1942, che – com'è noto – ha impostato la disciplina dell'impresa sulla base del c.d. sistema binario, riconducendo nell'alveo dell'impresa commerciale (vale a dire nell'ambito di applicazione dell'art. 2195 cod. civ.) qualsiasi attività imprenditoriale che non possa essere qualificata come agricola ai sensi dell'art. 2135 cod. civ.³⁹.

³⁵ Si vedano, per tutti, A. JANNARELLI, *Impresa e pesca nel decreto legislativo n. 226/2001 e successive modifiche*, cit., p. 36; G. GALLONI, *Nuove linee di orientamento e modernizzazione dell'agricoltura*, cit., p. 492 e L. COSTATO, voce *Piscicoltura*, cit., p. 620.

³⁶ Si veda l'art. 7, comma 3°, della legge n. 57 del 2001, che alla lett. a) indicava come obiettivo da raggiungere con i decreti delegati il seguente: «promuovere, anche attraverso il metodo della concertazione, il sostegno e lo sviluppo economico e sociale dell'agricoltura, dell'acquacoltura, della pesca e dei sistemi agroalimentari secondo le vocazioni produttive del territorio, individuando i presupposti per l'istituzione di distretti agroalimentari, rurali ed ittici di qualità ed assicurando la tutela delle risorse naturali, della biodiversità, del patrimonio culturale e del paesaggio agrario e forestale».

³⁷ Come si è già avuto modo di ricordare, l'art. 2, comma 3°, del d.lgs. n. 226 del 2001 ha fatto salve, infatti, le disposizioni di legge più favorevoli per l'imprenditore ittico.

³⁸ Si veda A. GERMANÒ, *L'impresa agricola*, cit., p. 513 s.

³⁹ Si veda A. JANNARELLI, *Impresa e pesca nel decreto legislativo n. 226/2001*, cit.,

Va detto, a onore del vero, che già parecchio tempo prima che la figura dell'imprenditore ittico venisse introdotta nel nostro ordinamento giuridico, proprio il fenomeno economico della pesca aveva contribuito ad alimentare il dibattito dottrinale sviluppatosi attorno alla "rigidità" del sistema binario, ritenuto da taluni inadeguato a garantire il corretto inquadramento sistematico di alcune attività imprenditoriali, sicuramente non qualificabili come attività imprenditoriali agricole, ma difficilmente riconducibili *de plano* alle fattispecie contemplate dall'art. 2195 cod. civ. La critica al sistema binario aveva condotto a prospettare un *tertium genus* di impresa, indicato con l'espressione «impresa civile», che ben avrebbe potuto ricomprendere al suo interno anche l'attività della pesca⁴⁰.

p. 157, il quale si è interrogato circa le ragioni che hanno indotto il legislatore delegato del 2001 a non collocare la nuova figura dell'imprenditore ittico all'interno della sistemazione del codice civile: «In primo luogo, può apparire singolare, a prima vista, il mancato inserimento della nuova figura di imprenditore nel sistema presente nel codice civile. In altre parole, se è vero che l'imprenditore ittico costituisce una figura che partecipa dei caratteri di fondo di cui all'art. 2082 cod. civ. appare strano che questa sia stata tenuta fuori dal contesto proprio del sistema privatistico contenuto nel libro V del codice civile. La scelta adottata, peraltro, risulta ancor più misteriosa, in quanto se è vero che sul piano della disciplina non si è di fronte ad un ampliamento della categoria dell'agrarietà, quale elemento di qualificazione, bensì ad una semplice equiparazione disciplinare tesa a ribadire la distanza tra il rinnovato fondamento dell'agrarietà e quello che dovrebbe connotare l'impresa ittica in quanto tale, resta pur sempre che il modello concettuale adottato è proprio quello alla base della destinazione tra materia agricola e materia commerciale, il quale richiede, stante la diversità disciplinare, che venga fissato il confine: di qui la puntuale fissazione delle attività connesse a quelle principali. D'altro canto, se con il ricorso alla sola equiparazione si è voluto marcare l'estraneità dell'imprenditore ittico alla nozione di agrarietà, non vi sarebbe stata ragione di tenere questa figura fuori dalla sistemazione del codice civile. Anzi, in tal modo, si sarebbe potuto registrare formalmente, come autorevole dottrina ha da anni andato affermando, l'inadeguatezza del sistema binario, fondato sulla contrapposizione tra materia agricola e materia commerciale, in termini di mancata esaustività circa le qualificazioni relative alle attività economiche svolte in forma di impresa: più precisamente, la possibilità che tra l'impresa agricola e quella commerciale vi sia spazio per una impresa civile».

⁴⁰ Si veda, in tal senso, G. OPPO, *Sulla natura giuridica dell'impresa di pesca marittima*, in *Riv. dir. civ.*, 1987, II, p. 393 ss. Sul punto si vedano le considerazioni di A. JANNARELLI, *Impresa e pesca nel decreto legislativo n. 226/2001 e successive modifiche*, cit., p. 35 s.: «Per meglio comprendere la portata della scelta del legislatore del 2001, va ricordato che la codificazione del 1942, nell'articolare il mondo delle imprese, aveva accolto un sistema binario, rappresentato rispettivamente dall'impresa agricola di cui all'art. 2135 cod. civ. e dalle imprese soggette a registrazione, ossia le imprese commerciali, di cui all'art. 2195. In verità, l'accoglimento del sistema binario ha indotto

Se ci si ferma a riflettere sugli effetti determinati dall'equiparazione sancita dall'art. 2, comma 3°, del d.lgs. n. 226 del 2001, non si può non convenire con coloro che, nella scelta operata nel 2001 dal legislatore delegato, hanno visto il compimento di un passo (con ogni probabilità, inconsapevole)⁴¹ verso tale direzione: l'impresa ittica finisce, invero, con l'essere collocata «in una posizione diversa e distinta rispetto tanto all'impresa agricola quanto all'impresa commerciale»⁴²;

la prevalente dottrina ad un'interpretazione molto lata delle singole specifiche attività espressamente richiamate nell'art. 2195 sulla base della considerazione secondo la quale la constatata estraneità di una attività organizzata in forma di impresa dall'area designata dall'impresa agricola ex art. 2135 avrebbe dovuto necessariamente condurre all'applicazione dell'art. 2195, ossia alla qualificazione in termini di impresa commerciale. In verità, prima della riforma dell'art. 2135 e della contestuale introduzione dell'impresa ittica, autorevole dottrina commercialistica, dando rilievo compiuto alle specifiche determinazioni contenute nell'art. 2195, aveva manifestato dubbi circa l'inevitabile riconduzione alla sfera dell'impresa commerciale di attività economiche esercitate in forma di impresa non qualificabili in termini di impresa agricola. In particolare, Giorgio Oppo aveva, al riguardo, sollevato dubbi proprio in riferimento al fenomeno economico della pesca: come tale, certamente non riconducibile alla sfera della attività industriale di cui alla lett. a) dell'art. 2195 se non al prezzo, in questo ultimo caso, dell'assunzione di una definizione di industrialità tanto ampia da assorbire tutte le altre distinzioni contenute pur sempre nello stesso art. 2195. Di qui la critica al sistema binario e la prospettazione di una terza area destinata all'"impresa civile", comprensiva sia dell'attività della pesca sia delle attività dei professionisti ove esercitate in forma di impresa».

⁴¹ Se, com'è stato sottolineato da più parti, la preoccupazione del legislatore delegato risiedeva nell'avvicinamento al diritto europeo, è difficile pensare che egli, intenzionalmente, abbia voluto accordare alla c.d. impresa civile un rilievo sistematico. Si vedano le osservazioni di G. GALLONI, *Nuove linee di orientamento e di modernizzazione dell'agricoltura*, cit., p. 492: «In questa sede posso solo aggiungere che è stato evidente e comprensibile l'intento del legislatore italiano di adeguare la nostra normativa a quella comunitaria. (...) L'orientamento nuovo è di inserire in termini generali la figura dell'impresa e dell'imprenditore non tanto nel quadro della posizione professionale, come era nella logica del cod. civ. del 1942, quanto nel quadro del mercato secondo l'intento comunitario nell'inserimento nel mercato comune, con l'interesse prioritario, quindi, ai problemi del mercato, dei prezzi e, di conseguenza, dei consumatori dei prodotti. In tema di principi il salto non è quindi di scarso rilievo».

⁴² Si veda, espressamente in tal senso, A. JANNARELLI, *Impresa e pesca nel decreto legislativo n. 226/2001 e successive modifiche*, cit., p. 36, il quale osserva altresì: «Posizione diversa e distinta, ulteriormente rafforzata anche per via della esplicita formale puntualizzazione del nuovo criterio fondativo dell'agrarità contenuta nella novella del d.lgs. n. 228 del 2001 in quanto "la cura e lo sviluppo del ciclo biologico", al centro della odierna agrarità, sono decisamente diversi dalla "cattura e raccolta di organismi acquatici" richiamati nella definizione dell'impresa ittica». Si veda, altresì, A. GERMANÒ, *L'impresa agricola*, cit., p. 514.

è una sorta di “ibrido”⁴³, che continua in ogni caso a necessitare di una disciplina *ad hoc* che, nonostante l’equiparazione, si differenzia sia da quella dell’impresa agricola, sia da quella dell’impresa commerciale⁴⁴.

4. A fronte delle molteplici criticità evidenziate in relazione agli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 226 del 2001, a distanza di pochi anni, con gli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 154 del 2004, rubricati rispettivamente «Imprenditore ittico» e «Attività connesse», il legislatore delegato ha ritenuto opportuno riformulare *in toto* le disposizioni in essi contenute⁴⁵.

⁴³ In proposito, G. GALLONI, *Nuove linee di orientamento e di modernizzazione dell’agricoltura*, cit., p. 492, ha osservato: «Il diritto romano e quello intermedio usavano in questo caso una espressione assai significativa: un “quasi” (come se). Intendevano con questo dire che le due fattispecie rimanevano *diverse* anche se ne venivano equiparati gli effetti; pur dovendosi poi stabilire se l’identificazione degli effetti dovesse essere totale o solo parziale. Dal *quasi* contratto derivano gli stessi effetti del contratto quanto alla nascita delle obbligazioni. Dalla *quasi societas*, così come fu definita secondo Gaio la colonia parziaria, derivavano alcuni effetti propri dei contratti di società, ma ne derivavano altri propri della locazione».

⁴⁴ Si veda quanto osservato in proposito da G. GALLONI, *Nuove linee di orientamento e di modernizzazione dell’agricoltura*, cit., p. 492: «In ogni caso, l’imprenditore ittico non si identifica con l’imprenditore agricolo; è solo ad esso equiparato. Altrimenti l’attività di questo imprenditore avrebbe dovuto essere disciplinata dal decreto legislativo n. 228 che tratta in modo specifico dell’imprenditore agricolo. Ed invece la disciplina dell’imprenditore agricolo è per molti aspetti diversa, sia nei principi generali, sia in riferimento alle attività connesse».

⁴⁵ Giova ricordare che il d.lgs. n. 154 del 2004 è stato adottato in attuazione della delega di cui all’art. 1 della legge 7 marzo 2003, n. 38 (recante «Disposizioni in materia di agricoltura»), rubricato «Delega al Governo per la modernizzazione dei settori dell’agricoltura, della pesca, dell’acquacoltura, agroalimentare, dell’alimentazione e delle foreste», che com’è stato osservato da M. GIROLAMI, *Commento all’art. 6*, in AA.VV., *Decreto legislativo 26 maggio 2004, n. 154 «Modernizzazione del settore pesce e dell’acquacoltura, a norma dell’articolo 1, comma 2, della legge 7 marzo 2003, n. 38»*, in *Riv. dir. agr.*, 2004, I, p. 631, «pur dettando alcuni principi nuovi, tendenzialmente riprende, oltre a richiamarla espressamente, la legge n. 57 del 2001, che era alla base dei tre decreti di orientamento nei settori dell’agricoltura, delle foreste, della pesca e dell’acquacoltura di quell’anno, tra i quali, appunto, quello dedicato all’impresa ittica». Prendendo le mosse da tale considerazione, l’Autrice ritiene che l’art. 6 del d.lgs. n. 154 del 2004 rappresenti «il seguito dell’operazione iniziata dal legislatore con l’art. 2 del d.lgs. n. 226 del 2001, volta a dare ufficialmente un volto “agricolo” anche alle imprese operanti nel settore pesca, sulla scia delle scelte del legislatore comunitario, il quale già da anni aveva assimilato sotto diversi profili i prodotti della pesca a quelli più propriamente agricoli». Per talune notazioni critiche sui contenuti della delega conferita tramite l’art. 1 del-

L'art. 6 del d.lgs. n. 154 del 2004 ha riscritto, invero, integralmente l'art. 2 del d.lgs. n. 226 del 2001 che, pur continuando a essere rubricato «Imprenditore ittico», ha finito con il contemplare anche disposizioni che nulla hanno a che vedere con la figura giuridica dell'imprenditore ittico (come, ad esempio, quella di cui al comma 8°, relativa alle «concessioni di aree demaniali marittime e loro pertinenze, di zone di mare territoriale, destinate all'esercizio delle attività di acquacoltura»).

Per quanto concerne più propriamente il profilo definitorio, la formulazione dell'art. 2, comma 1°, del d.lgs. n. 226 del 2001 è stata modificata nel modo che segue: «È imprenditore ittico chi esercita, in forma singola o associata o societaria, l'attività di pesca professionale diretta alla cattura o alla raccolta di organismi acquatici in ambienti marini, salmastri o dolci e le attività connesse di cui all'articolo 3»⁴⁶. Il nuovo enunciato ha precisato, altresì, che dovevano considerarsi imprenditori ittici anche: «le cooperative di imprenditori ittici ed i loro consorzi», quando utilizzassero prevalentemente prodotti dei soci ovvero fornissero, prevalentemente ai medesimi, beni e servizi diretti allo svolgimento delle «attività di cui al medesimo comma 1», nonché gli esercenti attività commerciali di prodotti ittici derivanti prevalentemente dal diretto esercizio delle attività di cui al comma 1°.

Sono state, invece, mantenute pressoché identiche le disposizioni presenti nei commi 2° e 3° dell'originario art. 2 del d.lgs. n. 226 del 2001, relative, la prima, all'applicazione, ai fini dell'effettivo esercizio delle attività di cui al comma 1°, delle disposizioni della vigente normativa in materia di iscrizioni, abilitazioni ed autorizzazioni e, la seconda, all'equiparazione dell'imprenditore ittico all'imprenditore agricolo⁴⁷.

la legge n. 38 del 2004 sia consentito rinviare a S. BOLOGNINI, *Commento all'art. 1*, in AA.VV., *Decreto legislativo 26 maggio 2004, n. 154 «Modernizzazione del settore pesce e dell'acquacoltura, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 7 marzo 2003, n. 38»*, cit., p. 575 ss.

⁴⁶ Corsivo aggiunto.

⁴⁷ Le uniche differenze risiedevano nell'introduzione di una virgola in quello che originariamente era il comma 2° dell'art. 2 del d.lgs. n. 226 del 2001 e nel fatto che, in seguito alle modifiche introdotte con il d.lgs. n. 154 del 2004, tali disposizioni si rinvenivano nei commi 4° e 5°, anziché nei commi 2° e 3°, di tale disposizione.

In relazione alle attività connesse, la nuova formulazione impressa all'art. 3 del d.lgs. n. 226 del 2001 dall'art. 7 del d.lgs. n. 154 del 2004 ha sancito che dovevano considerarsi tali, purché non prevalenti rispetto alle attività principali ed «effettuate dall'imprenditore ittico mediante l'utilizzo di prodotti provenienti in prevalenza dalla propria attività di pesca, ovvero di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'impresa ittica»: le attività di «imbarco di persone non facenti parte dell'equipaggio su navi da pesca a scopo turistico-ricreativo, denominata: "pescaturismo"»; le attività di «ospitalità, ricreative, didattiche, culturali e di servizi, finalizzate alla corretta fruizione degli ecosistemi acquatici e vallivi, delle risorse della pesca e dell'acquacoltura, e alla valorizzazione degli aspetti socio-culturali delle imprese ittiche e di acquacoltura, esercitata da imprenditori, singoli o associati, attraverso l'utilizzo della propria abitazione o di struttura nella disponibilità dell'imprenditore stesso, denominata: "ittiturismo"»; «la prima lavorazione dei prodotti del mare e dell'acquacoltura, la conservazione, la trasformazione, la distribuzione e la commercializzazione, nonché le azioni di promozione e valorizzazione».

È sufficiente mettere a confronto l'originario disposto degli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 226 del 2001 con le nuove formulazioni di cui agli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 154 del 2004, per rendersi conto che tra le principali modifiche introdotte nel 2004 vi è l'eliminazione dall'articolo di tali disposizioni: del riferimento all'attuazione di interventi di gestione attiva finalizzati alla valorizzazione produttiva e all'uso sostenibile degli ecosistemi acquatici (si badi bene: tale attività non è stata collocata altrove, ad esempio nel "nuovo" art. 3, ma è stata proprio soppressa); del rinvio alla legge n. 102 del 1992 relativa all'acquacoltura (anche se nella disposizione relativa all'ittiturismo è apparso un discutibile riferimento alle risorse dell'acquacoltura e alle imprese di acquacoltura, nonché agli ecosistemi vallivi) e della c.d. frase giustificativa che nella versione originaria veniva anteposta alla descrizione delle attività connesse tipiche⁴⁸.

⁴⁸ Si veda, in proposito, L. COSTATO, *La «nuovissima» definizione di imprenditore ittico*, cit., p. 1106 s.

Se gli interventi “correttivi” attuati per il tramite degli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 154 del 2004 si fossero limitati a questo, con ogni probabilità sarebbero stati accolti tutto sommato positivamente, fatta eccezione forse per la “dimenticanza” relativa all’«attuazione degli interventi di gestione attiva, finalizzati alla valorizzazione produttiva ed all’uso sostenibile degli ecosistemi acquatici», che – vista l’importanza rivestita da tali interventi ai fini della valorizzazione e della tutela dell’ambiente – ben avrebbe potuto continuare a essere menzionata dal legislatore delegato, seppure non nell’art. 2, bensì nell’art. 3, vale a dire nella disposizione dedicata alle attività connesse⁴⁹.

Se non che il legislatore delegato del 2004 si è spinto oltre e ha introdotto nella formulazione delle norme *de quibus* altre imprecisioni, piuttosto grossolane.

Innanzitutto, ha fatto la sua apparizione nella definizione di imprenditore ittico l’esplicita menzione della pesca professionale⁵⁰, menzione del tutto inutile, in quanto è evidente che l’esercizio della pesca amatoriale o, se si preferisce, della pesca sportiva, così come, del resto, quello della pesca scientifica, non integra gli estremi di

⁴⁹ Si veda, in proposito, L. COSTATO, *La «nuovissima» definizione di imprenditore ittico*, cit., p. 1109, il quale all’indomani dell’adozione del d.lgs. n. 154 del 2004 ha osservato che «le attività connesse tipiche sono ora tre, mentre i vecchi artt. 2 e 3 ne enumeravano quattro, comprendendo anche quella descritta – forse in sede inappropriata – nell’art. 2. Si tratta de “l’attuazione degli interventi di gestione attiva, finalizzati alla valorizzazione produttiva ed all’uso sostenibile degli ecosistemi acquatici”, la quale, come già anticipato, anche se non tipizzata, deve considerarsi comunque connessa, anche se “atipica”, come evidenziato anche dalla presenza dell’art. 5 del d.lgs. n. 226, che sta ad indicare, al di là di ogni sua formulazione caduca, l’interesse pubblico a stipulare convenzioni con i pescatori per mantenere gli spazi acquei». Giova ricordare, altresì, che proprio la mancata menzione di tale attività ha indotto a propendere per una interpretazione non letterale ed eccessivamente restrittiva del nuovo art. 3: sia consentito rinviare sul punto a S. BOLOGNINI, *Commento all’art. 7*, in AA.Vv., *Decreto legislativo 26 maggio 2004, n. 154 «Modernizzazione del settore pesce e dell’acquacoltura, a norma dell’articolo 1, comma 2, della legge 7 marzo 2003, n. 38»*, cit., p. 664 s.

⁵⁰ Stando alla nuova formulazione impressa all’art. 2 del d.lgs. n. 226 del 2001, invero, la qualifica di imprenditore ittico avrebbe dovuto essere riconosciuta a chi avesse esercitato, in forma singola o associata o societaria, l’attività di pesca professionale diretta alla cattura o alla raccolta di organismi acquatici in ambienti marini, salmastri o dolci e non più, com’era previsto in precedenza, a chi avesse esercitato «un’attività diretta alla cattura o alla raccolta di organismi acquatici in ambienti marini, salmastri o dolci».

un'attività imprenditoriale, non ricorrendo in tali ipotesi i requisiti di cui all'art. 2082 cod. civ.⁵¹.

⁵¹ Si veda, espressamente in tal senso, L. COSTATO, *La «nuovissima» definizione di imprenditore ittico*, cit., p. 1107. Si veda, in senso concorde, anche A. JANNARELLI, *Impresa e pesca nel decreto legislativo n. 226/2001 e successive modifiche*, cit., p. 40: «A titolo meramente esemplificativo del carattere barocco e al tempo stesso fuorviante che assume la formula legislativa adottata nel 2004, si consideri il nuovo comma 1° dell'art. 2 secondo il quale «è imprenditore ittico chi esercita, in forma singola o associata o societaria, l'attività di pesca professionale diretta alla cattura o alla raccolta di organismi acquatici in ambienti marini, salmastri o dolci e le attività connesse di cui all'articolo 3». Infatti, ove si consideri il quadro definitorio di cui all'art. 2082 del codice civile, appare evidente che il richiamo alle diverse forme in cui può presentarsi il centro di imputazione dell'attività è del tutto superfluo. Come pure inutile deve riconoscersi l'aggettivo «professionale» riferito all'attività di pesca, in quanto da un lato esso è già presente nella definizione dell'imprenditore in generale ex art. 2082, dall'altro non può certo riferirsi ad una nuova e singolare connotazione squisitamente soggettiva, peraltro a sua volta smentita dal già ovvio richiamo all'esercizio anche in forma societaria della medesima attività economica!». A una conclusione in parte differente sembrerebbe essere giunta M. GIROLAMI, *Commento all'art. 6*, cit., p. 633 ss., laddove dopo avere vagliato diverse possibili ipotesi ermeneutiche, ha concluso in questo senso: «Orbene, in mancanza di un preciso appiglio normativo, se non si vuole ritenere l'espressione utilizzata dal legislatore nella norma in esame come un inutile pleonaso – il che, per quanto affatto immaginabile, potrebbe prestarsi, forse, a critiche di eccessivo semplicismo –, non resta che pensare che la menzione della «professionalità» riferita alla pesca svolta dall'imprenditore ittico sia stata fatta con l'intenzione di conferirle, nella fattispecie, un significato specifico – e meglio avrebbe fatto, allora, il legislatore ad utilizzare un lessema diverso, onde evitare di ingenerare tanti dubbi. E se si può azzardare un'ipotesi al riguardo, ci pare che nulla osterebbe a leggere come implicita nella norma in commento la necessità che sussista in capo all'imprenditore ittico una precisa conoscenza e competenza tecnica nell'esercizio della pesca, finalizzata al rispetto di criteri e *standard* di sostenibilità. Così procedendo, si arriverebbe, quindi, a riconoscere alla menzione della «professionalità» una specifica utilità per definire imprenditore ittico esclusivamente il soggetto, iscritto nell'apposito registro, che svolge l'attività di pesca non solo come lavoro organizzato, abituale e non occasionale, per il mercato, ma anche come occupazione per la quale dimostri di avere una certa preparazione. È da ammettere, però, che manca in merito un preciso fondamento normativo e che l'unico argomento a favore di una simile lettura – che si è comunque consapevoli avere quasi i connotati di una operazione *de jure condendo* – potrebbe essere la sua compatibilità con le finalità espresse dalla legge delega, in ordine alla salvaguardia dell'ambiente e alla sicurezza alimentare, ribadite peraltro in diversi punti del presente decreto, e con le scelte fatte dal diritto comunitario, il quale di recente ha spesso subordinato la concessione di aiuti al possesso di una determinata preparazione tecnica dei beneficiari. In definitiva, pur nella vaghezza della formulazione della definizione in esame, sembra ammissibile leggere, nella precisazione che il legislatore aggiunge rispetto alla vecchia formulazione dell'art. 2 del decreto di orientamento sulla pesca, la volontà di restringere espressamente il novero dei soggetti che possono rientrare nella definizione di imprenditore ittico, in modo da garantire che i benefici e le tutele che sono connessi a questo *status* siano effettivamente riservati a imprese soggette ai rischi del-

Altrettanto priva di qualsivoglia utilità è parsa la precisazione relativa al fatto che l'attività di pesca professionale diretta alla cattura o alla raccolta di organismi acquatici potesse essere esercitata in forma singola o associata o «societaria»: la forma societaria è una forma di esercizio associata, perciò di fatto era già ricompresa nella precedente versione dell'art. 2 del d.lgs. n. 226 del 2001⁵².

Se i riferimenti alla pesca professionale e alla forma societaria potevano rivelarsi tutto sommato “innocui” e facilmente archiviabili come espressione di una pessima tecnica legislativa, considerazioni di tenore decisamente diverso sono state correttamente espresse in merito all'inciso «di cui all'art. 3» che seguiva, nella nuova formulazione dell'art. 2, il riferimento alle attività connesse: così formulata, invero, la disposizione sembrava voler limitare il novero delle attività connesse solamente a quelle (tipiche) indicate nell'art. 3⁵³.

la produttività e del mercato connaturali a tutto il settore agricolo, di cui l'impresa ittica fa parte nel ruolo di soggetto equiparato, e che svolgono l'attività di pesca secondo modalità meritevoli nell'ottica della “agricoltura” moderna».

⁵² Si veda L. COSTATO, *La «nuovissima» definizione di imprenditore ittico*, cit., p. 1107, il quale ha osservato in proposito: «Il comma 1° precisa, inoltre, che è imprenditore ittico chi svolge le dette attività “in forma singola o associata o societaria”, fornendo, anche sotto questo profilo, una precisazione non necessaria. Questo modo di formulare le norme, con precisazioni inutili, deriva, probabilmente, dalla poca dimestichezza con l'ordinamento giuridico nel suo complesso di chi ha esteso questi decreti “pesca”, tecnici del settore ma non profondi conoscitori dei suoi aspetti giuridici». A dire il vero, con ogni probabilità la precisazione circa la forma societaria è stata inserita perché, come è stato sottolineato da M. GIROLAMI, *Commento all'art. 6*, cit., p. 631 s., la legge delega a monte dell'adozione del d.lgs. n. 154 del 2004 ha sottolineato «con maggior vigore la necessità di favorire la diffusione della forma societaria in agricoltura, e anche nel settore della pesca, dato che il tipo di organizzazione che tale struttura garantisce favorisce una migliore proiezione sul mercato e meglio risponde, grazie alla razionalità e alle maggiori dimensioni che solitamente la connotano, alle nuove esigenze di multifunzionalità ed ecocompatibilità che si vogliono essere alla base delle imprese del settore». Ciò non toglie, tuttavia, che tale precisazione fosse del tutto inutile.

⁵³ Sia consentito rinviare sul punto a S. BOLOGNINI, *Commento all'art. 7*, cit., p. 661 ss. Si veda, altresì, L. COSTATO, *Ancora sull'imprenditore ittico*, in *Studium iuris*, 2004, p. 1364 s., il quale all'indomani dell'adozione del d.lgs. n. 154 del 2004 ha richiamato l'attenzione sulla pericolosità di una simile lettura, evidenziando che con riferimento specifico all'attività di manutenzione degli strumenti di pesca si sarebbe dovuto concludere che, trattandosi di un'attività non espressamente menzionata dall'art. 3 novellato, laddove fosse stata svolta a favore di soggetti terzi, avrebbe finito con l'essere assoggettata non alle regole dell'impresa agricola in virtù dell'equiparazione, bensì a quelle dell'impresa commerciale.

Oggetto di critiche è stata altresì la disposizione – ancora presente nel nostro ordinamento giuridico, preme segnalarlo⁵⁴ – in forza della quale sono stati ricondotti nell'alveo dell'impresa ittica anche le cooperative di imprenditori ittici e i loro consorzi allorquando utilizzassero/utilizzino prevalentemente prodotti dei soci ovvero fornissero/forniscano prevalentemente ai medesimi beni e servizi diretti allo svolgimento dell'attività di pesca professionale e le attività connesse: com'è stato evidenziato in dottrina, la formulazione della disposizione *de qua* finiva e finisce tuttora con il consentire l'inquadramento come imprenditoriali ittiche – con il conseguente assoggettamento alla disciplina riservata all'impresa agricola per effetto della equiparazione – anche delle attività volte alla produzione degli strumenti necessari all'esercizio dell'attività di pesca, come, ad esempio, le navi, i battelli, le reti, le attrezzature per la conservazione (tanto in mare, quanto a terra) del pescato, ecc.⁵⁵, quando invece, con ogni probabilità, l'intento del legislatore era quello di «agevolare la condivisione delle risorse da parte dei piccoli imprenditori, per fruire di un'organizzazione comune più competitiva ed economicamente vantaggiosa»⁵⁶.

Di difficile comprensione, per non dire priva di senso, è parsa agli interpreti anche la disposizione di cui al nuovo art. 2, comma 3°, del d.lgs. n. 226 del 2001, in forza della quale dovevano essere considerati imprenditori ittici anche «gli esercenti attività commerciali di prodotti ittici derivanti prevalentemente dal diretto esercizio delle

⁵⁴ La disposizione è stata, invero, mantenuta nell'articolato del d.lgs. n. 4 del 2012: si veda l'art. 4, comma 2°, di esso, in forza del quale «Si considerano, altresì, imprenditori ittici le cooperative di imprenditori ittici ed i loro consorzi, quando utilizzano prevalentemente prodotti dei soci ovvero forniscono prevalentemente ai medesimi beni e servizi diretti allo svolgimento delle attività di cui al comma 1°».

⁵⁵ Si vedano, in proposito, L. COSTATO, *La «nuovissima» definizione di imprenditore ittico*, cit., p. 1107 s.; ID., *Ancora dell'imprenditore ittico*, cit., p. 1362 e M. GIROLAMI, *Commento all'art. 6*, cit., p. 640 s.: entrambi richiamano l'attenzione sul fatto che, così formulata, la disposizione *de qua* si presta a far rientrare nel suo ambito di applicazione anche «attività che senz'altro interferiscono con quella primaria di pesca, ma che, di per sé, non necessariamente giustificano il trattamento agevolato che è riservato al settore agricolo, pur latamente inteso» (così M. GIROLAMI, *Commento all'art. 6*, cit., p. 641).

⁵⁶ Si veda, espressamente in tal senso, M. GIROLAMI, *Commento all'art. 6*, cit., p. 640.

attività di cui al comma 1»⁵⁷. Nondimeno, si è osservato in dottrina che, anche laddove si fosse fatto lo sforzo di attribuire un senso a tale disposizione mediante l'ideazione di diverse ipotesi ermeneutiche, si sarebbe addivenuti a un ulteriore ampliamento del novero delle fattispecie assoggettabili alla disciplina dell'impresa ittica⁵⁸,

⁵⁷ Si vedano, in proposito, L. COSTATO, *La «nuovissima» definizione di imprenditore ittico*, cit., p. 1107, ad avviso del quale la disposizione in questione era «sostanzialmente inutile, dato che un imprenditore che venda il suo pescato non può che essere considerato svolgere l'attività per la quale intraprende; se, invece, il pescatore autoconsumasse il pescato, svolgerebbe una attività non imprenditoriale, ma amatoriale o per procacciarsi i mezzi di sopravvivenza», e A. JANNARELLI, *Impresa e pesca nel decreto legislativo n. 226/2001 e successive modifiche*, cit., p. 41, il quale ha osservato che «resta indubbio che gli estensori della nuova versione dell'art. 2 hanno avuto assai scarsa conoscenza del retroterra tecnico della terminologia e dei concetti sui quali pur si intendeva intervenire correttamente, tanto da superare in sciatteria gli autori dell'originario decreto del 2001! Prova ne sia il singolare, a dir poco, nuovo comma 3° introdotto nell'art. 2 secondo il quale “sono considerati, altresì, imprenditori ittici gli esercenti attività commerciali di prodotti ittici derivanti prevalentemente dal diretto esercizio delle attività di cui al comma 1°”. Infatti, al di là degli equivoci legati al riferimento ad “attività commerciali”, laddove molto probabilmente si intendeva se mai richiamare più in generale l'attività di commercializzazione, è agevole osservare che l'attività di vendita anche ai consumatori finali dei prodotti prevalentemente ottenuti dalla pesca diretta è, a tacer d'altro, già ricompresa tra le attività connesse ex art. 3, a loro volta richiamate nel comma 1° dell'art. 2. Sicché la disposizione di cui al comma 3° dell'art. 2 risulta da un lato del tutto inutile, dall'altro assurda ove si pensi che la formula relativa alle attività di cui al comma 1° legittimamente dovrebbe richiamare tanto l'attività ittica in senso stretto, ossia quella diretta alla cattura o alla raccolta di organismi acquatici, quanto le attività connesse alla prima».

⁵⁸ Si vedano le ipotesi interpretative formulate da M. GIROLAMI, *Commento all'art. 6*, cit., p. 643 ss., la quale tra le diverse soluzioni vagliate, non ha escluso che il legislatore delegato si sia in qualche modo ispirato al disposto dell'art. 4 del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99 (recante «Disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettere d), f), g), l), ee), della legge 7 marzo 2003, n. 38»), che com'è noto ha esteso espressamente la disciplina dell'attività di vendita di prodotti agricoli di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 228 del 2001, riservata originariamente agli imprenditori agricoli, singoli o associati, anche ad enti e associazioni che si occupano semplicemente della commercializzazione diretta. Se non che l'Autrice è giunta alla conclusione, condivisibile, che nonostante anche in tale ipotesi si sia estesa «la disciplina originariamente nata per l'impresa agricola, a soggetti che non svolgono le attività principalmente proprie di quest'ultima», la vicinanza del nuovo art. 2, comma 3°, del d.lgs. n. 226 del 2001 all'art. 4 del d.lgs. n. 99 del 2004 fosse più apparente che reale: «La norma appena richiamata, infatti, si limita a sancire una comunanza di regole sotto l'unico e ristretto profilo delle formalità amministrative da svolgere per l'esercizio della vendita al minuto di prodotti agricoli, ma senza arrivare, come invece fa il comma *de quo*, a decretare la vera e propria sussunzione, a

con il rischio di snaturare la *ratio* sottesa alla equiparazione all'impresa agricola⁵⁹.

Da ultimo, merita di essere segnalato che ulteriori considerazioni critiche sono state espresse in merito ai riferimenti alle «risorse (...) dell'acquacoltura», alle «imprese di acquacoltura» e alla «fruizione degli ecosistemi (...) vallivi» introdotti dall'art. 7 del d.lgs. n. 154 del 2004 nella disposizione relativa all'ittiturismo. Mentre ha beneficiato di un giudizio positivo la soppressione di qualsivoglia riferimento alla legge n. 102 del 1992 (che, come si è già avuto modo di ricordare, aveva generato una sorta di cortocircuito normativo), l'inserimento di tali incisi nella nuova formulazione dell'art. 3, comma 1°, lett. *b*), del d.lgs. n. 226 del 2001⁶⁰ è risultato completamente privo di logica. È assai probabile che, così facendo, il legislatore delegato del 2004 abbia voluto in qualche modo chiarire che anche l'acquacoltore poteva svolgere attività simili a quelle descritte all'art. 3, comma 1°, lett. *b*), del d.lgs. n. 226 del 2001 senza perdere la qualifica di imprenditore agricolo, ma il risultato al quale si è addivenuti, davvero

tutti gli effetti, di semplici “esercenti attività commerciali” – e resta da capire quali – nel novero degli imprenditori agricoli/ittici. Si comprende, allora, come i problemi sollevati dalla previsione che si sta analizzando, circa l'opportunità e la portata concreta dell'apertura a soggetti che non svolgano principalmente attività agricola dello statuto agevolato proprio de settore, sfiorino solo marginalmente la previsione dell'art. 4 citato, che, pertanto, non potrà soccorrere all'uopo».

⁵⁹ Si veda, altresì, M. GIROLAMI, *Commento all'art. 6*, cit., p. 648, ad avviso della quale «poiché il testo della legge è (...) per molti aspetti oscuro, restano non poche perplessità sulla genericità della sua formulazione, perché si presta ad interpretazioni anche molto late, che potrebbero arrivare a snaturare il concetto stesso di impresa ittica: e, per evitare che l'operazione condotta dal legislatore finisca per trascendere la sua stessa *ratio*, che è evidentemente è quella di agevolare tutti i soggetti che effettivamente subiscano i rischi propri ed eliminabili del settore agricolo, latamente inteso, sembra auspicabile che la legge stessa intervenga a fissare dei limiti più precisi a questa che appare una apertura, giustificabile, ma per alcuni aspetti indiscriminata, del profilo soggettivo dell'impresa ittica.»

⁶⁰ In forza del nuovo art. 3, comma 1°, lett. *b*), del d.lgs. n. 226 del 2001, l'attività denominata «ittiturismo» comprendeva, invero, le «attività di ospitalità, ricreative, didattiche, culturali e di servizi, finalizzate alla corretta fruizione degli ecosistemi acquatici e *vallivi*, delle risorse della pesca e dell'*acquacoltura*, e alla valorizzazione degli aspetti socio-culturali delle imprese ittiche e di *acquacoltura*, esercitata da imprenditori, singoli o associati, attraverso l'utilizzo della propria abitazione o di struttura nella disponibilità dell'imprenditore stesso» (corsivo aggiunto).

surreale, è stato quello di ricondurre nell'alveo delle attività connesse ittiche attività connesse agricole, quali devono essere considerate le attività di ospitalità, ricreative, didattiche, culturali e di servizio poste in essere dagli acquacoltori, stante l'indubbia qualificazione dell'attività di acquacoltura come attività agricola ai sensi dell'art. 2135 cod. civ.⁶¹.

5. A dispetto dei numerosi rilievi critici formulati nei confronti delle disposizioni in essi contenute, gli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 226 del 2001 (così come modificati dagli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 154 del 2004) sono rimasti in vigore senza subire ulteriori interventi correttivi fino all'adozione del d.lgs. n. 4 del 2012.

⁶¹ Si veda L. COSTATO, *La «nuovissima» definizione di imprenditore ittico*, cit., p. 1109 s., il quale ha osservato in proposito quanto segue: «Ma non mancano alcune varianti rispetto al testo precedente, che si possono così evidenziare: (...) se le attività di “pescaturismo” definite dalla lett. a) dell'art. 3, nella nuova versione, restano sostanzialmente uguali a quelle della vecchia, l'“ittiturismo” definito *sub* lett. b) non è individuato allo stesso modo che in precedenza. Infatti, accanto a qualche leggera modifica di tipo lessicale, di scarsa rilevanza, quale la soppressione del vocabolo “ristorazione”, il quale indica una attività che può presumersi assorbita nell'ospitalità, della locuzione “mondo dei pescatori” e del riferimento al professionismo del pescatore, oltre che dell'avverbio “sinteticamente”, si deve necessariamente ritornare ad una critica acerba nel constatare che si considerano connesse alla pesca anche le attività dell'acquicolto, come risulta dalle locuzioni che fanno riferimento agli ecosistemi “vallivi” e alla valorizzazione degli aspetti socio-culturali delle imprese di “acquacoltura”. Orbene, l'art. 2135 cod. civ., nella sua versione del 2001, sembrava avere evidenziato senza lasciare dubbi che le attività di tipo turistico riconosciute agrarie in quanto facenti parte dei servizi che l'imprenditore agricolo può rendere a terzi con l'utilizzo delle sue strutture potevano sicuramente includere anche quelle svolte nelle valli e attorno ad altri specchi acquei nei quali l'imprenditore svolge attività di allevamento di pesci, molluschi o crostacei; d'altra parte la formulazione dell'art. 2135 cod. civ. non lascia dubbi al proposito dato che in esso si fa riferimento all'attività agricola svolta in acque “dolci, salmastre o salate”. Il fatto, dunque, che non esistessero espliciti riferimenti all'agriturismo vallivo o ad attività simili non poteva far concludere per il non riconoscimento della connessione fra queste attività e quelle di acquicoltura e, di conseguenza, di quelle agricole, perché tali sono queste ultime. La nuova versione dell'art. 3, invece, sembra affermare che anche le attività acquicolturali possono essere accompagnate da una forma specifica di agriturismo; in realtà, invece, si sono dichiarate connesse le attività di turismo nelle valli e simili all'attività di pesca, e non a quella di acquicoltrua. Pertanto emerge una stravagante regola in base alla quale sono connesse alle attività di pesca anche quelle di “turismo vallivo” e simile, cosa impossibile materialmente perché non possono essere scolate con “attrezzature e risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'impresa ittica”, essendo, invece, poste in essere in connessione con le attività acquicolturali».

Tale decreto legislativo, attualmente in vigore, è stato adottato in base alla delega conferita al Governo dall'art. 28 della legge 4 giugno 2010, n. 96 (recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2009») «per la corretta e completa attuazione dei criteri e degli obiettivi previsti dalla normativa europea concernente il settore della pesca».

Più nello specifico, prendendo le mosse dalla constatazione che occorre recepire gli *input* provenienti dal regolamento (allora in vigore) sul Fondo europeo della pesca⁶², dai nuovi orientamenti in materia di aiuti di Stato, nonché dal regolamento che ha istituito un regime comunitario (*rectius*, europeo) per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata⁶³, il Governo è stato chiamato ad adottare «uno o più decreti legislativi per il riassetto, il riordino, il coordinamento e l'integrazione della normativa nazionale in materia di pesca e acquacoltura, mediante la compilazione di un unico testo normativo». Tra i principi e i criteri direttivi nel rispetto dei quali doveva essere esercitata la delega, meritano di essere menzionati quanto meno quelli volti a «favorire il ricambio generazionale e la valorizzazione del ruolo multifunzionale dell'impresa di pesca e acquacoltura, anche attraverso la concentrazione dell'offerta in armonia con le disposizioni comunitarie in materia di concorrenza», a «eliminare duplicazioni e semplificare la normativa in materia di pesca e di acquacoltura» e a «favorire lo sviluppo delle risorse marine e dell'acquacoltura, privilegiando le

⁶² Regolamento CE n. 1198/2006 del Consiglio, del 27 luglio 2006, «relativo al Fondo europeo per la pesca», in *GUUE* n. L 223 del 15 agosto 2006, p. 1 ss. Giova segnalare che il reg. CE n. 1198/2006 è stato abrogato e sostituito dal Regolamento UE n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, «relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e che abroga i regolamenti CE n. 2328/2003, CE n. 861/2006, CE n. 1198/2006 e CE n. 791/2007 del Consiglio e il regolamento UE n. 1255/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio», in *GUUE* n. L 149 del 20 maggio 2014, p. 1 ss., attualmente in vigore.

⁶³ Regolamento CE n. 1005/2008 del Consiglio, del 29 settembre 2008, «che istituisce un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata, che modifica i regolamenti CEE n. 2847/93, CE n. 1936/2001 e (CE) n. 601/2004 e che abroga i regolamenti CE n. 1093/94 e CE n. 1447/1999, in *GUUE* n. L 286 del 29 ottobre 2008, p. 1 ss.

iniziative dell'imprenditoria locale, anche con il sostegno della multifunzionalità dell'azienda di pesca e di acquacoltura anche allo scopo di creare fonti alternative di reddito»⁶⁴.

Nel tentativo di perseguire gli obiettivi indicati nella legge delega, per quanto di maggiore interesse in questa sede, il d.lgs. n. 4 del 2012, oltre ad avere disposto espressamente l'abrogazione degli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 226 del 2001⁶⁵, è intervenuto sia sulla definizione giuridica di imprenditore ittico, sia sulla disciplina delle attività connesse.

Diversamente da quanto era stato fatto fino ad allora, però, il legislatore delegato del 2012, anziché optare per l'inserimento nel d.lgs. n. 4 di due articoli, dedicati, l'uno, all'imprenditore ittico e, l'altro, alle attività connesse, ha preferito riservare all'imprenditore ittico un apposito articolo – l'art. 4, rubricato appunto «Imprendi-

⁶⁴ L'art. 28, comma 1°, della legge n. 96 del 2010, rubricato «Delega al Governo per il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura», era invero così formulato: «Il Governo, per la corretta e completa attuazione dei criteri e degli obiettivi previsti dal regolamento CE n. 1198/2006 del Consiglio, del 27 luglio 2006, dei nuovi orientamenti in materia di aiuti di Stato nonché del regolamento CE n. 1005/2008 del Consiglio, del 29 settembre 2008, che istituisce un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata, è delegato ad adottare, entro il termine di diciotto 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 il riassetto, il riordino, il coordinamento e l'integrazione della normativa nazionale in materia di pesca e acquacoltura, mediante la compilazione di un unico testo normativo, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: *a*) favorire il ricambio generazionale e la valorizzazione del ruolo multifunzionale dell'impresa di pesca e acquacoltura, anche attraverso la concentrazione dell'offerta in armonia con le disposizioni comunitarie in materia di concorrenza; *b*) eliminare duplicazioni e semplificare la normativa in materia di pesca e di acquacoltura; *c*) favorire lo sviluppo delle risorse marine e dell'acquacoltura, privilegiando le iniziative dell'imprenditoria locale, anche con il sostegno della multifunzionalità dell'azienda di pesca e di acquacoltura anche allo scopo di creare fonti alternative di reddito; *d*) armonizzare e razionalizzare la normativa in materia di controlli e di frodi nel settore ittico e dell'acquacoltura al fine di tutelare maggiormente i consumatori e di eliminare gli ostacoli al commercio; *e*) individuare idonee misure tecniche di conservazione delle specie ittiche al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile del settore della pesca e dell'acquacoltura e la gestione razionale delle risorse biologiche del mare; *f*) prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata; *g*) assicurare la coerenza della pesca non professionale con le disposizioni comunitarie in materia di pesca».

⁶⁵ Dispone in tal senso l'art. 27, comma 1°, lett. *d*), del d.lgs. n. 4 del 2012.

tore ittico» –, ma ha deciso di collocare la disciplina delle attività connesse (non in un altro articolo *ad hoc*, bensì) nell'art. 2, rubricato «Pesca professionale», il cui contenuto riveste un'importanza fondamentale anche ai fini della definizione giuridica di imprenditore ittico. Ne è derivato un aggravio per l'interprete, che è costretto a ricostruire il quadro normativo di riferimento rimbalzando da una disposizione all'altra.

Peraltro, un ulteriore elemento di complessità è derivato dal fatto che, come si è già avuto modo di segnalare in apertura del presente contributo, il testo dell'art. 2 è stato modificato, a distanza di pochissimo tempo dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 4 del 2012, dall'art. 59 *quater* del d.l. n. 83 del 2012 (convertito, con modificazioni, in legge n. 134 del 2012), con inevitabili ripercussioni anche sulla disciplina dell'impresa ittica.

In virtù di quanto previsto dall'art. 4, comma 1°, del d.lgs. n. 4 del 2012, l'imprenditore ittico è ora definito come «il titolare di licenza di pesca, di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 26 maggio 2004, n. 153, che esercita, professionalmente ed in forma singola, associata o societaria, l'attività di pesca professionale di cui all'articolo 2 e le relative attività connesse».

Ai sensi dell'art. 2, comma 1°, per «pesca professionale» deve intendersi «l'attività economica organizzata svolta in ambienti marini o salmastri o di acqua dolce, diretta alla ricerca di organismi acquatici viventi, alla cala, alla posa, al traino e al recupero di un attrezzo da pesca, al trasferimento a bordo delle catture, al trasbordo, alla conservazione a bordo, alla trasformazione a bordo, al trasferimento, alla messa in gabbia, all'ingrasso e allo sbarco di pesci e prodotti della pesca».

Subito dopo tale definizione, la versione originaria dell'art. 2 contemplava, al comma 2°, una disposizione in forza della quale rientrano nel novero delle attività connesse a quelle di pesca professionale, purché non prevalenti e purché effettuate dall'imprenditore ittico «mediante l'utilizzo di prodotti provenienti in prevalenza dalla propria attività di pesca ovvero di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'impresa ittica»: l'imbarco di persone non facenti parte dell'equipaggio su navi da pesca a scopo turistico-

ricreativo (il c.d. pescaturismo)⁶⁶; le attività di ospitalità, ricreative, didattiche, culturali e di servizi, finalizzate alla corretta fruizione degli ecosistemi acquatici delle risorse della pesca e alla valorizzazione degli aspetti socio-culturali delle imprese ittiche esercitate da imprenditori, singoli o associati, attraverso l'utilizzo della propria abitazione o di struttura nella disponibilità dell'imprenditore stesso (il c.d. ittiturismo); la trasformazione, la distribuzione e la commercializzazione dei prodotti della pesca, nonché le azioni di promozione e valorizzazione, e infine, «l'attuazione di interventi di gestione attiva, finalizzati alla valorizzazione produttiva, all'uso sostenibile degli ecosistemi acquatici ed alla tutela dell'ambiente costiero». Il d.lgs. n. 4 del 2012 ha segnato, dunque, il ritorno sulla scena degli interventi di gestione attiva, che erano stati "dimenticati" dal legislatore delegato del 2004 e che vengono ora presi in considerazione nel contesto delle attività connesse, come era stato suggerito dalla dottrina all'indomani dell'adozione del decreto di orientamento del 2001⁶⁷.

Nondimeno, a fronte delle modifiche introdotte dall'art. 59 *quater* del d.l. n. 83 del 2012, la versione attualmente in vigore dell'art. 2, comma 2°, isola le attività di pescaturismo e di ittiturismo dalle altre attività connesse (tipiche) e sancisce espressamente che esse «rientrano nelle attività di pesca professionale». La «trasformazione, la distribuzione e la commercializzazione dei prodotti della pesca, nonché le azioni di promozione e valorizzazione» e «l'attuazione di interventi di gestione attiva, finalizzati alla valorizzazione produttiva, all'uso sostenibile degli ecosistemi acquatici ed alla tutela dell'ambiente costiero» (originariamente elencate nell'art. 2, comma 2°) continuano, invece, a essere qualificate come attività connesse (sempre a condizione che non siano prevalenti rispetto alle attività di pesca professionale e che siano effettuate dall'imprenditore ittico

⁶⁶ Giova segnalare che l'espressione impiegata dal legislatore delegato nell'art. 2, comma 2°, lett. a), del d.lgs. n. 4 del 2012 non è più quella di «pescaturismo», presente nei precedenti provvedimenti normativi, bensì quella di «pesca turismo». Trattandosi di una parola composta pare, nondimeno, preferibile l'impiego dell'originaria espressione «pescaturismo».

⁶⁷ Sugli interventi di gestione attiva si veda F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello statuto (La riforma del 2012)*, cit., p. 137.

mediante l'utilizzo di prodotti provenienti in prevalenza dalla propria attività di pesca ovvero di attrezzature o di risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'impresa ittica), ma vengono spostate nel comma 2° *bis*, di nuova introduzione.

Nell'art. 4 del d.lgs. n. 4 del 2012 è dato rinvenire, poi, due disposizioni, che (sulla falsariga di quanto disposto dall'art. 2 del d.lgs. n. 226 del 2001 nella formulazione introdotta con l'art. 6 del d.lgs. n. 154 del 2004) ampliano il novero dei soggetti che possono essere qualificati come imprenditori ittici: la prima, di cui al comma 2°, ribadisce che «Si considerano, altresì, imprenditori ittici le cooperative di imprenditori ittici ed i loro consorzi quando utilizzano prevalentemente prodotti dei soci ovvero forniscono prevalentemente ai medesimi beni e servizi diretti allo svolgimento delle attività di cui al comma 1»; la seconda, di cui al comma 3°, dispone che ai fini del d.lgs. n. 4 del 2012 «si considera altresì imprenditore ittico» l'acquacoltore che esercita in forma singola o associata l'attività di acquacoltura, così come definita dall'art. 3 di tale decreto.

Completa, infine, il quadro normativo di riferimento la disposizione di cui all'art. 4, comma 4°, del d.lgs. n. 4 del 2012, in forza della quale «Fatte salve le più favorevoli disposizioni di legge di settore, all'imprenditore ittico si applicano le disposizioni previste per l'imprenditore agricolo».

Oltre a piegare l'interprete a uno snervante gioco di incastri, le disposizioni ora ricordate prestano il fianco a diverse considerazioni critiche e inducono a nutrire seri dubbi in merito al fatto che la disciplina attualmente in vigore sia migliore della precedente. Di sicuro non pare che il legislatore delegato del 2012 abbia centrato l'obiettivo di «semplificare la normativa in materia di pesca e di acquacoltura», obiettivo che, oltre a essere espressamente indicato nella legge delega tra i criteri e i principi direttivi, si rinviene ripetutamente menzionato nella Relazione illustrativa allo «Schema di decreto legislativo recante misure per il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura», poi divenuto il d.lgs. n. 4 del 2012 (d'ora in avanti, Relazione illustrativa al d.lgs. n. 4 del 2012)⁶⁸.

⁶⁸ Come si è già avuto modo di ricordare, la semplificazione della normativa in

Venendo al contenuto di tali disposizioni, non ci si può esimere dall'osservare, innanzi tutto, che dal punto di vista giuridico non è affatto corretto far dipendere la qualifica di imprenditore ittico dal possesso della licenza di pesca: il riconoscimento della qualifica di imprenditore ittico non è un *posterius*, ma un *prius* rispetto al possesso della licenza di pesca. Non si è imprenditori ittici perché si possiede la licenza di pesca; si deve possedere la licenza di pesca se si vuole esercitare l'attività imprenditoriale ittica in modo conforme alla legge, ma la qualifica di imprenditore ittico discende direttamente dal tipo di attività svolta: è solamente a partire dal momento in cui si è imprenditori ittici che si è tenuti a rispettare gli obblighi di iscrizione, di abilitazione e di autorizzazione stabiliti dall'ordinamento giuridico di appartenenza⁶⁹.

In secondo luogo, qualsivoglia considerazione in merito alla coerenza "sistematica" della definizione di pesca professionale di cui all'art. 2, comma 1°, non può prescindere dalla consapevolezza che, per espressa ammissione di chi ha curato la redazione del d.lgs. n. 4 del 2012, essa è stata mutuata dal diritto europeo⁷⁰. Altrimenti,

materia di pesca e di acquacoltura è menzionata nell'art. 28, comma 1°, lett. b), della legge n. 96 del 2010 tra i criteri e principi direttivi che avrebbero dovuto guidare il legislatore delegato nell'esercizio della delega. Del pari, nella Relazione illustrativa al d.lgs. n. 4 del 2012 decisamente numerosi sono i passaggi nei quali viene evidenziato che con tale decreto si è semplificata la normativa in materia di pesca e di acquacoltura: si veda a titolo di esempio l'Analisi di Impatto della Regolamentazione (A.I.R.) allegata a tale Relazione illustrativa, p. 1, in cui è dato rinvenire la seguente affermazione: «L'intervento regolatorio è volto a creare un sistema che, in linea con gli obiettivi della delega, armonizzi e semplifichi l'attuale disciplina di settore».

⁶⁹ In proposito ci paiono tuttora condivisibili le osservazioni critiche formulate in passato da L. COSTATO, *La «nuovissima» definizione di imprenditore ittico*, cit., p. 1108 in merito alla disposizione di cui all'art. 2, comma 4°, del d.lgs. n. 226 del 2001 (prima e dopo le modifiche introdotte con il d.lgs. n. 154 del 2004): ad avviso dell'Autore, invero, la formulazione della disposizione lasciava intendere che «per poter essere imprenditore ittico si deve essere iscritti, abilitati e autorizzati secondo quanto stabilisce la legge, il che non corrisponde al vero, dato che gli obblighi che gravano sull'imprenditore, quali appunto autorizzazioni ecc., non hanno carattere costitutivo, ma costituiscono solo una serie di obblighi da rispettare, senza che la loro violazione faccia venire meno la qualifica qualora si svolgano le attività descritte nella legge».

⁷⁰ Si veda l'Analisi di Impatto della Regolamentazione (A.I.R.) allegata alla Relazione illustrativa al d.lgs. n. 4 del 2012, p. 4, in cui è dato rinvenire tale affermazione: «L'intervento regolatorio in questione, nell'ottica di incentivare la multifunzionalità

qualsivoglia interrogativo sulle ragioni che hanno indotto il legislatore delegato a impiegare il termine «ricerca» anziché le espressioni «cattura» e «raccolta», o sul perché egli abbia aggiunto accanto al riferimento agli organismi acquatici l'aggettivo «viventi» o, ancora, sui motivi che lo abbiano indotto a includere nella nozione di pesca professionale anche una serie, piuttosto ampia, di ulteriori attività (come la cala, la posa, il traino e il recupero di un attrezzo da pesca, il trasferimento a bordo delle catture, la conservazione a bordo, la messa in gabbia, l'ingrasso e lo sbarco di pesci e prodotti della pesca, ecc.)⁷¹, rischia di essere falsato in partenza, nella misura in cui presuppone che alla base di tali scelte vi sia chissà quale articolato ragionamento di carattere sistematico, cosa che non corrisponde in alcun modo al vero⁷².

La definizione di pesca professionale rinvenibile all'art. 2, comma 1°, del d.lgs. n. 4 del 2012, in verità, non è altro che la riproduzione testuale dell'art. 4, par. 1, n. 1, del reg. CE n. 1224/2009⁷³. Con

delle imprese di pesca in coerenza con gli obiettivi della delega, mutua la definizione comunitaria di attività di pesca professionale ed inserisce nell'attività principale, tra l'altro, anche le attività di conservazione e trasformazione a bordo».

⁷¹ La definizione di «pesca professionale» introdotta con l'art. 2, comma 1°, del d.lgs. n. 4 del 2012 ha indotto, invero, la dottrina a evidenziare che è venuto meno il riferimento all'attività di raccolta e cattura, che ora viene precisato che la ricerca deve riguardare organismi acquatici «viventi», che, ancora, nella disposizione vengono descritte una serie di attività in merito alle quali nessuno avrebbe mai dubitato che potessero rientrare nelle attività essenzialmente ittiche; taluni hanno sottolineato, peraltro, che il riferimento all'ingrasso dei pesci non potrebbe essere considerato alla stregua di una attività essenzialmente ittica, ma andrebbe piuttosto ricondotto alle attività di cura e sviluppo biologico di una fase di esso. Insomma, molto si è scritto e detto, dimenticando, però, quanto si trova affermato nell'Analisi di Impatto della Regolamentazione (A.I.R.) allegata alla Relazione illustrativa del decreto, in cui viene esplicitamente evidenziato che la definizione è mutuata dall'art. 4 del Regolamento CE n. 1224/2009 del Consiglio, del 20 novembre 2009, «che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca, che modifica i regolamenti CE n. 847/96, CE n. 2371/2002, CE n. 811/2004, CE n. 768/2005, CE n. 2115/2005, CE n. 2166/2005, CE n. 388/2006, CE n. 509/2007, CE n. 676/2007, CE n. 1098/2007, CE n. 1300/2008, CE n. 1342/2008 e che abroga i regolamenti CEE n. 2847/93, CE n. 1627/94 e CE n. 1966/2006», in *GUUE* n. L 343 del 22 dicembre 2009, p. 1 ss.

⁷² Ciò non significa che non sia comunque apprezzabile lo sforzo interpretativo compiuto da F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello statuto (La riforma del 2012)*, cit., p. 119 ss.

⁷³ L'art. 4, par. 1, n. 1, del reg. CE n. 1224/2009 definisce invero l'«attività di pe-

un particolare, però, non di poco conto: la definizione rinvenibile all'art. 4, par. 1, n. 1, del reg. CE n. 1224/2009 non è quella di «pesca professionale», bensì quella di «pesca», una definizione che serve al legislatore europeo per identificare non solo l'attività volta a immettere sul mercato il pescato, ma anche l'attività svolta per fini ricreativi, turistici o sportivi. È sufficiente leggere la definizione di «pesca ricreativa» di cui all'art. 4, par. 1, n. 28, del reg. CE n. 1224/2009 per rendersene conto: il legislatore europeo ha definito, invero, la pesca ricreativa come l'«attività di pesca non commerciale che sfrutta le risorse acquatiche marine vive per fini ricreativi, turistici o sportivi», dando quindi per acquisita la definizione di pesca di cui al n. 1 di tale disposizione.

Le incongruenze presenti nella definizione di «pesca professionale» di cui all'art. 2, comma 1°, del d.lgs. n. 4 del 2012 diventano, allora, tutto sommato facili da comprendere se si accetta il fatto che, nella foga di conformarsi al diritto europeo, il legislatore delegato ha semplicemente dimenticato di riflettere sulle ricadute che avrebbe avuto, in termini di inquadramento sistematico della fattispecie dell'impresa ittica, la mera trasposizione nel diritto interno di una definizione di matrice europea formulata per un fine più ampio, arricchita peraltro, molto superficialmente, con l'aggettivo «professionale».

Più sensato appare, invece, interrogarsi sulle novità introdotte nella formulazione dell'art. 2 dall'art. 59 *quater* del d.l. n. 83 del 2012: l'attuale disposto dei commi 2° e 2° *bis* costringe, invero, a chiedersi che significato debba attribuirsi al fatto che il pescaturismo, l'ittiturismo, la «trasformazione, la distribuzione e la commercializzazione dei prodotti della pesca, nonché le azioni di promozione e valorizzazione» e gli interventi di gestione attiva, siano stati collocati, in un primo momento, in un'unica disposizione, dedicata alle attività connesse, e successivamente, in due disposizioni diverse, riservate, l'una,

sca» come l'«attività connessa alla ricerca del pesce, alla cala, alla posa, al traino e al recupero di un attrezzo da pesca, al trasferimento a bordo delle catture, al trasbordo, alla conservazione a bordo, alla trasformazione a bordo, al trasferimento, alla messa in gabbia, all'ingrasso e allo sbarco di pesci e prodotti della pesca».

al pescaturismo e all'ittiturismo e, l'altra, alle attività di trasformazione, distribuzione e commercializzazione dei prodotti della pesca, nonché alle azioni di promozione e valorizzazione e agli interventi di gestione attiva.

Nella convinzione che «non si debba affrontare l'analisi della legislazione della pesca promulgata in questi ultimi anni riflettendo sulla lettera della norma e sulle intenzioni (reali o presunte) del legislatore», in quanto «la disciplina della pesca è stata scritta per rincorrere processi economici e sociali già in atto e spesso per riparare a danni causati dallo stesso “ingorgo” legislativo», si è giunti ad affermare in proposito che, nonostante il dato normativo appaia «confuso e ambiguo», il pescaturismo e l'ittiturismo sono rimaste attività connesse⁷⁴, fermo restando che possono essere ritenute tali solamente laddove l'imprenditore ittico le svolga mediante l'utilizzo di prodotti provenienti in prevalenza dalla propria attività di pesca ovvero di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'impresa ittica⁷⁵.

Una simile interpretazione pare, però, difficile da condividere,

⁷⁴ Si veda in tal senso F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello statuto (La riforma del 2012)*, cit., p. 132: «Diciamo in primo luogo che il pescaturismo e l'ittiturismo, a nostro avviso, seppur il dato normativo appare confuso e ambiguo, restano attività connesse. Esse sono sempre svolte dall'imprenditore ittico, il quale ha come scopo principale della propria attività quello di ricercare, raccogliere e alienare organismi acquatici. E in tale logica, vige sempre (seppur attraverso una interpretazione sistematica) il criterio del collegamento con l'attività (principale) di pesca».

⁷⁵ Questa è, invero, la conclusione alla quale addiuvano F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello statuto (La riforma del 2012)*, cit., p. 134, in merito al pescaturismo al termine di un articolato ragionamento che fa leva sia sul dato testuale dell'art. 2, comma 2°, del d.lgs. n. 4 del 2012, sia su una ricostruzione storico-sistematica che non omette di prendere in considerazione anche il d.m. n. 293 del 1999 e la legge n. 96 del 2006: «Alla luce di quanto disposto prima dall'art. 3 del decreto orientamento pesca, e oggi dal d.lgs. n. 4 del 2012, l'imprenditore che svolge l'attività di pescaturismo dovrà sia utilizzare per la sua connessa attività di ristorazione dei turisti prevalentemente il pesce oggetto di cattura, sia adoperare gli elementi aziendali – imbarcazioni ed attrezzi di pesca – normalmente usati nell'esercizio dell'attività ittica: dunque, i turisti potrebbero essere imbarcati solo su battelli attrezzati ed utilizzati per esercitare la pesca e non su altre navi non detenute a tale scopo. Come si è detto, tutto ciò, anteriormente a siffatta disposizione, non era necessario: era sufficiente essere armatore di una o più navi, che per la loro stazza e per la loro stessa organizzazione, erano qualificabili “da pesca” per poter ottenere l'autorizzazione ad esercitare il pescaturismo».

in quanto forza eccessivamente il disposto normativo e finisce, in buona sostanza, con il privare di qualsiasi rilievo le novità introdotte con l'art. 59 *quater* del d.l. n. 83 del 2012.

Sarebbe, forse, più opportuno chiedersi se il legislatore abbia veramente voluto ricondurre il pescaturismo e l'ittiturismo nell'alveo delle attività essenzialmente ittiche, come sembrerebbe doversi dedurre dal dato testuale, o se, invece, abbia inteso optare per una loro qualificazione comunque come attività connesse, sottraendole però alla verifica circa la sussistenza del vincolo di connessione sulla base dei parametri indicati nel comma 2° *bis*, un po' come se in relazione a esse avesse voluto introdurre una sorta di presunzione di connessione.

Per dare una risposta a tale quesito può rivelarsi utile prendere visione degli atti preparatori che hanno preceduto l'adozione del d.l. n. 83 del 2012. Nel Dossier di documentazione relativo a tale decreto-legge, pubblicato nel sito della Camera dei deputati, si legge, invero, quanto segue: «L'articolo in commento, introdotto nel corso dell'esame parlamentare, novella l'articolo 2 del decreto legislativo n. 4/2012 di riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura. L'articolo novellato definisce le attività rientranti nella pesca esercitata professionalmente dall'imprenditore ittico, e quelle che possono essere considerate connesse alle prime: a seguito della sostituzione del comma 2, le attività precedentemente qualificate connesse – di imbarco per la “pesca turismo”, e di ospitalità di tipo alberghiero per l'esercizio dell'ittiturismo – vanno ora considerate attività rientranti interamente nella pesca professionale. Conseguentemente, a dette attività non andranno più applicate le seguenti condizioni, richieste dal legislatore per il riconoscimento della connessione: non essere prevalenti (in termini di ore dedicate e reddito ricavato) rispetto alle attività principali, utilizzare prodotti provenienti in prevalenza dalla propria attività di pesca ovvero di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'impresa ittica. Rimane invece confermato che sono attività connesse: la trasformazione, distribuzione e commercializzazione dei prodotti della pesca e le azioni di promozione e valorizzazione degli stessi, e i cosiddetti interventi di gestione attiva (ovvero finalizzati alla valorizzazione produttiva, al-

l'uso sostenibile degli ecosistemi acquatici e alla tutela dell'ambiente costiero), presenti nel d.lgs. n. 226/01»⁷⁶.

Sulla base di tali affermazioni sembrerebbe doversi ritenere che con l'art. 59 *quater* il legislatore abbia proprio voluto escludere il pescaturismo e l'ittiturismo dal novero delle attività connesse, promuovendo entrambi al rango di attività essenzialmente ittiche⁷⁷. Non pare, invero, che possa essere attribuito un significato dirimente al fatto che negli atti preparatori si faccia comunque riferimento alle «attività principali» laddove si precisa che non è necessario che

⁷⁶ Si veda il Dossier di documentazione relativo al d.l. 22 giugno 2012, n. 83 «Misure urgenti per la crescita del Paese» convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, pubblicato sul sito della Camera dei deputati al seguente *link*: <https://documenti.camera.it/leg16/dossier/testi/d12083c.htm>, laddove *sub art. 59 quater* sono rinvenibili altresì le seguenti affermazioni: «Si rammenta che l'articolo 3 del decreto legislativo n. 226 del 2001 legge di orientamento per la pesca – cui si è sostituito l'articolo 2 del decreto legislativo n. 4/2012 ora novellato – faceva già rientrare tra le attività connesse non solo le attività di imbarco e ospitalità, ma anche quelle di trasformazione, distribuzione e commercializzazione dei prodotti (lett. c), nonché l'attuazione di interventi di gestione attiva, finalizzati alla valorizzazione produttiva ed all'uso sostenibile degli ecosistemi acquatici (art. 2, primo comma). Una parziale restrizione alla individuazione delle attività connesse è stata apportata dal d.lgs. n. 154/04 che modificando il menzionato decreto 226 non ha più previsto gli interventi di “gestione attiva”, diretti alla conservazione dell'ambiente ed alla preservazione dell'ecosistema. Verso il testo della legge di orientamento si è fondamentalmente indirizzato il legislatore nella redazione del successivo d.lgs. n. 4/12, di riassetto della normativa sulla pesca, che ha riconosciuto la connessione per le medesime attività enunciate originariamente nel decreto n. 226. In dottrina, fin dall'inizio l'ampliamento delle attività connesse ha prodotto giudizi contrastanti, perché se la sua estensione mostrava il favore del legislatore verso uno sviluppo della multifunzionalità dell'impresa ispirato dalla necessità di garantire integrazioni al reddito, il rischio di “annacquare” l'agrarità dell'imprenditore ittico – al quale si applicano le disposizioni previste per l'imprenditore agricolo (art. 4 del d.lgs. n. 4/12) – poteva condurre a correzioni delle esenzioni di cui storicamente tale imprenditore godeva. Per un verso peraltro le correzioni allo statuto civilistico particolare delineato per il comparto primario poteva rispondere all'evoluzione della figura imprenditoriale, maggiormente soggetta al mercato; ma non si poteva escludere che l'allargamento delle attività al di fuori di quelle tradizionali avrebbe indotto il legislatore a rivedere i regimi speciali in merito all'iscrizione nel registro delle imprese, all'assoggettamento alle procedure concorsuali, alla tenuta delle scritture contabili».

⁷⁷ Del resto, già nell'Analisi di Impatto della Regolamentazione (A.I.R.) allegata alla Relazione illustrativa al d.lgs. n. 4 del 2012, a p. 4 è dato imbattersi nella seguente affermazione: «L'intervento regolatorio in questione, nell'ottica di incentivare la multifunzionalità delle imprese di pesca in coerenza con gli obiettivi della delega, mutua la definizione comunitaria di attività di pesca professionale ed inserisce nell'attività principale, tra l'altro, anche le attività di conservazione e di trasformazione a bordo».

il pescaturismo e l'ittiturismo non siano prevalenti rispetto a esse in termini di ore dedicate e di reddito ricavato: nel momento in cui si ammette che il tempo dedicato a tali attività e il reddito da esse ricavato possono essere prevalenti rispetto al tempo dedicato e al reddito ricavato – rispettivamente – alle e dalle attività principali, a ben vedere si finisce con il considerarle equivalenti a queste ultime. Certo, sembrerebbe comunque indispensabile che le attività di pescaturismo e ittiturismo siano esercitate insieme all'attività di «pesca professionale» come definita all'art. 2, comma 1° (vale a dire, insieme a «l'attività economica organizzata svolta in ambienti marini o salmastri o di acqua dolce, diretta alla ricerca di organismi acquatici viventi, alla cala, alla posa, al traino e al recupero di un attrezzo da pesca, al trasferimento a bordo delle catture, al trasbordo, alla conservazione a bordo, alla trasformazione a bordo, al trasferimento, alla messa in gabbia, all'ingrasso e allo sbarco di pesci e prodotti della pesca»), e forse è proprio per tale ragione che il legislatore delegato si è premurato di specificare, all'art. 2, comma 2°, che il pescaturismo e l'ittiturismo rientrano nell'attività di pesca professionale solamente «se effettuate dall'imprenditore ittico di cui all'articolo 4», ma anche laddove si riuscisse ad attribuire a tale inciso una valenza correttiva, rimarrebbe in ogni caso il problema dell'assenza, nella disposizione di riferimento, di un parametro e/o criterio oggettivo che consenta di verificare quando e quanto il pescaturismo e l'ittiturismo possano essere considerate in posizione subalterna rispetto all'attività di estrazione di organismi acquatici finalizzata all'immissione sul mercato.

Anche laddove si accettasse il compromesso di affidarsi a una ricostruzione ermeneutica tutt'altro che precisa e, con ogni probabilità, non del tutto coerente con il disposto normativo, rimarrebbe comunque irrisolto il pasticcio di attività molto diverse tra loro poste effettivamente sullo stesso piano.

Nell'ottica del diritto europeo e dei principi e criteri direttivi indicati nella delega conferita con l'art. 28 della legge n. 96 del 2010, la novità introdotta con l'art. 59 *quater* si giustifica alla luce della necessità, da un lato, di ridurre la pressione sui mari e, più in generale, sulle risorse aliutiche e, dall'altro, di valorizzare la multifunzionalità

dell'impresa ittica⁷⁸, consentendo ai suoi esercenti di beneficiare di ulteriori fonti di reddito e privilegiando, al contempo, le iniziative dell'imprenditoria locale. Nella prospettiva del diritto interno, però, la riconduzione del pescaturismo e dell'ittiturismo alle attività essenzialmente ittiche rischia di riaprire e, per certi versi, inasprire il dibattito dottrinale sul corretto inquadramento sistematico dell'impresa ittica.

Non vi è chi non veda, invero, come, facendo rientrare il pescaturismo e l'ittiturismo nell'attività di pesca professionale, si finisca con l'assoggettare indirettamente alle regole dell'impresa agricola (in virtù, ovviamente, dell'equiparazione di cui all'art. 4, comma 4°) anche la mera attività di trasporto per acqua di persone e la mera attività turistica, con l'aggravante che, mentre per l'esercizio del pescaturismo sussiste almeno il vincolo dell'utilizzo di navi da pesca, per l'attività di ittiturismo è sufficiente che l'imprenditore ittico utilizzi la propria abitazione o una struttura nella sua disponibilità.

Se l'imprenditore ittico è «il titolare di licenza di pesca (...) che esercita, professionalmente ed in forma singola, associata o societaria, l'attività di pesca professionale di cui all'articolo 2» e se l'art. 2, comma 2°, stabilisce che il pescaturismo e l'ittiturismo rientrano nelle attività di pesca professionale se svolte dall'imprenditore ittico, il titolare di licenza di pesca può essere qualificato come imprenditore ittico anche laddove eserciti solamente le attività di pescaturismo e

⁷⁸ Giova segnalare che ad avviso di F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello statuto (La riforma del 2012)*, cit., p. 101, sarebbe preferibile esprimersi in termini di pluriattività, anziché di multifunzionalità, dell'impresa ittica: si veda, in particolare, la nt. 13, in cui l'Autore osserva: «L'agricoltura è multifunzionale perché assume rilevanza lo stesso "produrre", considerato quale servizio di garanzia del territorio contro il degrado ambientale, di tutela del paesaggio rurale e delle caratteristiche tradizionali dei terreni agricoli, nonché, con ancora maggiore evidenza, di mantenimento e miglioramento della stabilità ecologica dei terreni boscati e non boscati. Se si accetta tale idea, non ci sembra che la pesca possa considerarsi multifunzionale; invero, la cattura dei pesci non è di per sé anche un servizio ambientale a favore della collettività. L'imprenditore ittico, dedito alla cattura degli organismi acquatici, esercita una attività di prelievo, agendo direttamente sulle specie c.d. bersaglio e indirettamente su tutte le altre. L'agricoltore, invece, mentre produce svolge una azione ecologica e di salvaguardia dell'ambiente (...)».

di ittiturismo (seppure alle condizioni imposte dal medesimo art. 2, comma 2°, del d.lgs. n. 4 del 2012).

Ne deriva un indubitabile ampliamento dei confini della figura giuridica dell'imprenditore ittico e, conseguentemente, del campo di applicazione delle regole previste per l'imprenditore agricolo: come si è già avuto modo di ricordare, il d.lgs. n. 4 del 2012 ha ribadito, infatti, all'art. 4, comma 4°, la regola in forza della quale «fatte salve le più favorevoli disposizioni di legge di settore», l'imprenditore ittico è assoggettato al medesimo trattamento giuridico riservato all'imprenditore agricolo. Del resto, sul punto non pare condivisibile l'opinione dottrinale che fa discendere dalla diversa formulazione impressa all'art. 4, comma 4°, rispetto al passato⁷⁹ l'avvenuta abrogazione dell'equiparazione dell'imprenditore ittico all'imprenditore agricolo⁸⁰: anche se nel disposto dell'art. 4, comma 4°, non è dato rinvenire l'espressione «equiparazione», l'imprenditore ittico continua a essere assoggettato alle disposizioni previste per l'imprenditore ittico e questa non è altro che una equiparazione.

Estremamente difficile da inquadrare dal punto di vista sistematico è, infine, la disposizione contemplata dall'art. 4, comma 3°, in forza della quale ai fini del d.lgs. n. 4 del 2012 «si considera altresì

⁷⁹ Il comma 4°, anziché disporre come in passato che «Fatte salve le più favorevoli disposizioni di legge, l'imprenditore ittico è equiparato all'imprenditore agricolo», si limita ad affermare ora che «Fatte salve le più favorevoli disposizioni di legge di settore, all'imprenditore ittico si applicano le disposizioni previste per l'imprenditore agricolo»

⁸⁰ Si veda in tal senso F. BRUNO, *L'imprenditore ittico tra agrarietà e specialità dello statuto (La riforma del 2012)*, cit., p. 114: «Dopo la revisione della figura dell'imprenditore ittico nel 2004, in cui si era ripetuta espressamente l'equiparazione tra imprenditore ittico e imprenditore agricolo, avevamo asserito che "il legislatore delegato del 2004 rafforza l'idea di una progressiva assimilazione della pesca al diritto agrario, ribadendo l'inserimento dell'impresa agricola, ormai prevalentemente connotato da regole del mercato (dell'alimentazione) e norme a tutela dell'ambiente e della salute dei cittadini". Ora, con il d.lgs. n. 4 del 2012 si è abrogata siffatta "equiparazione", estendendo semplicemente all'imprenditore pescatore le disposizioni previste per l'imprenditore agricolo (salve le regole più favorevoli, ma questo era previsto anche prima). Sotto il profilo pratico nulla cambia ovviamente; sotto il profilo teorico però qualche cedimento all'idea di una impresa di pesca, autonoma ma inserita all'interno dell'impresa agraria si intravede. L'impresa ittica mutua le regole dell'impresa agricola, ma definitivamente ora possiamo dire che non si assimila ad essa, la pesca resta altro rispetto all'agricoltura».

imprenditore ittico l'acquacoltore che esercita in forma singola o associata l'attività di cui all'articolo 3».

Poiché la disposizione contempla un rinvio all'art. 3, vale la pena ricordare che esso è interamente dedicato all'acquacoltura e dispone, al comma 1°, che «Fermo restando quanto previsto dall'art. 2135 cod. civ., l'acquacoltura è l'attività economica organizzata, esercitata professionalmente, diretta all'allevamento o alla coltura di organismi acquatici attraverso la cura e lo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale, in acque dolci, salmastre o marine» e, al comma 2°, che «Sono connesse all'acquacoltura le attività, esercitate dal medesimo acquacoltore, dirette a: a) manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione, promozione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalle attività di cui al comma 1; b) fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività di acquacoltura esercitata, ivi comprese le attività di ospitalità, ricreative, didattiche e culturali, finalizzate alla corretta fruizione degli ecosistemi acquatici e vallivi e delle risorse dell'acquacoltura, nonché alla valorizzazione degli aspetti socio-culturali delle imprese di acquacoltura, esercitate da imprenditori singoli o associati, attraverso l'utilizzo della propria abitazione o di struttura nella disponibilità dell'imprenditore stesso; c) l'attuazione di interventi di gestione attiva, finalizzati alla valorizzazione produttiva, all'uso sostenibile degli ecosistemi acquatici ed alla tutela dell'ambiente costiero»⁸¹.

Prima facie, con l'art. 3 del d.lgs. n. 4 del 2012 il legislatore delegato del 2012 sembrerebbe essere inciampato nuovamente nelle ambiguità e nell'errore commesso dal legislatore delegato del 2001,

⁸¹ L'art. 3 del d.lgs. n. 4 del 2012, rubricato «Acquacoltura», contempla altresì, al comma 3°, un'altra disposizione, in forza della quale «Alle opere, alle strutture destinate alle attività di cui alla lettera b) del comma 2 si applicano le disposizioni di cui all'articolo 19, commi 2 e 3, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, nonché all'art. 24, comma 2, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, relativamente all'utilizzo di opere provvisoriale per l'accessibilità ed il superamento delle barriere architettoniche».

allorquando nell'art. 2, comma 4°, del d.lgs. n. 226 del 2001 aveva rinviato alla legge n. 102 del 1992 per la disciplina dell'acquacoltura, nonostante quest'ultima potesse a tutti gli effetti essere considerata attività imprenditoriale agricola ai sensi del novellato art. 2135 cod. civ. Del resto, la lettura della Relazione illustrativa al d.lgs. n. 4 del 2012 conferma, purtroppo, che gli estensori di tale provvedimento erano sprovvisti di un'adeguata conoscenza della disciplina giuridica riservata all'acquacoltura, tant'è che si sono mossi nella convinzione che la legge n. 102 del 1992 fosse ancora in vigore⁸².

In buona sostanza, il legislatore delegato voleva raggiungere due finalità: da un lato, chiarire che anche l'acquacoltore può svolgere attività connesse in larga misura simili a quelle poste in essere dall'imprenditore ittico (anche se non ci si può esimere dal notare che, di lì a pochi mesi dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 4 del 2012, due delle principali attività connesse ittiche sono state ricondotte nell'alveo dell'attività di pesca professionale); dall'altro, avvicinare la disciplina dell'acquacoltura a quella dell'impresa ittica, nel tentativo di conformarsi maggiormente al diritto europeo, che le considera insieme in virtù dei diversi aspetti che le accomunano⁸³.

Per raggiungere tali obiettivi, il legislatore delegato, pur confermando – per lo meno all'apparenza – che l'acquacoltura è a tutti gli effetti un'attività imprenditoriale agricola (in questo senso parrebbe dover essere letto, invero, il rinvio all'art. 2135 cod. civ. presente nell'*incipit* dell'art. 3), ha ritenuto opportuno ovviare al problema

⁸² Si veda l'Analisi di Impatto della Regolamentazione (A.I.R.) allegata alla Relazione illustrativa al d.lgs. n. 4 del 2012, cit., p. 1, in cui la legge n. 102 del 1992 è inclusa nel novero dei provvedimenti che, ad avviso degli estensori, disciplinavano allora il settore. Peraltro, anche nella stessa Relazione illustrativa al d.lgs. n. 4 del 2012 è dato rinvenire alcune incongruenze: se il legislatore delegato si è mosso nella convinzione che la legge n. 102 del 1992 fosse ancora in vigore, non si capisce perché a p. 2 si trovi affermato: «È stata *introdotta*, inoltre, la definizione di acquacoltura anche questa accompagnata al comma 2 dalla previsione delle relative attività connesse» (corsivo aggiunto).

⁸³ Giova ricordare che il rapporto fra la pesca e l'acquacoltura si basa, invero, su somiglianze e differenze: la differenza si coglie con estrema facilità e risiede nel fatto che l'acquacoltura è un'attività produttiva, mentre la pesca è un'attività estrattiva. Le somiglianze concernono il prodotto, che è sostanzialmente identico, il che inevitabilmente si traduce anche in una identità del mercato che giustifica, in estrema sintesi, l'applicazione delle medesime regole.

dell'inapplicabilità a essa di diverse disposizioni del diritto agrario (come quelle volte a disciplinare le attività di coltivazione del fondo, di allevamento di animali e di silvicoltura), disponendo che l'acquacoltore si considera imprenditore ittico ai fini del d.lgs. n. 4 del 2012⁸⁴, dimenticando evidentemente che, per lo meno con riferimento alle attività connesse all'acquacoltura, sarebbe stata sufficiente una buona ermeneutica giuridica per arrivare al medesimo risultato, senza scardinare l'impianto del nostro sistema giuridico.

Il risultato al quale si addiuvano seguendo il ragionamento, a dir poco contorto, del legislatore delegato è, in estrema sintesi, la possibilità di vedere applicate all'acquacoltore le disposizioni concernenti i profili più tecnici dell'attività ittica contemplate dal d.lgs. n. 4 del 2012, risultato che ben avrebbe potuto essere perseguito in altro modo, senza mettere mano alla definizione giuridica di acquacoltore e, soprattutto, senza ricondurre quest'ultimo alla figura dell'imprenditore ittico, prevedendone però l'assoggettamento alle disposizioni previste per l'imprenditore agricolo⁸⁵.

Non resta, allora, che prendere atto che, anche nell'interpretare il combinato disposto degli artt. 3 e 4, comma 3°, del d.lgs. n. 4 del 2012, è decisamente più saggio abbandonare ogni aspirazione in ordine alla possibilità di intravedere nell'operato del legislatore

⁸⁴ Che questo fosse l'intento del legislatore delegato risulta piuttosto evidente da quanto si trova affermato nella Relazione illustrativa al d.lgs. n. 4 del 2012, cit., p. 2: «Si è provveduto, inoltre, a disciplinare la figura dell'imprenditore ittico (art. 4) ricomprendendo in tale definizione anche l'acquacoltore che esercita in forma singola o associata l'attività di acquacoltura di cui al citato art. 3».

⁸⁵ Si veda in proposito P. MASI, *Impresa ittica e attività connesse*, in *Diritto agro-alimentare*, 2016, fasc. 3, p. 422, il quale prendendo le mosse da tale disposizione si interroga sulla collocazione sistematica della pesca e dell'acquacoltura: «In altri termini nasce il dubbio se pesca ed acquacoltura identifichino in senso forte un *tertium genus* di impresa rispetto a quella agricola e commerciale, e se la potenziale titolarità da parte dell'imprenditore ittico di imprese di pesca o di acquacoltura dia vita ad una articolazione significativa in (*sub*-)modelli separati ed alternativi, o invece sia funzionale solamente alla possibilità di specificazione di talune regole rispetto ad una base comune. Anche l'"assimilazione" all'impresa agricola, alla quale è stato attribuito un ruolo particolarmente significativo, non chiarisce poi se la considerazione distinta precluda o meno all'interprete, e comunque in qualche misura riduca, la ricerca di principi comuni, ad esempio in tema di collegamenti al territorio o di incidenza di un ciclo produttivo incentrato su materia non inerte».

delegato un approccio sistematico: anche in questo caso a muovere la mano degli estensori della norma non è stata l'attenzione nei confronti della coerenza del sistema giuridico, ma la necessità di assecondare le logiche economiche della filiera ittica, all'interno della quale l'acquacoltore viene visto come uno degli operatori economici che la mantengono attiva.

6. L'*excursus* – molto lungo e per certi versi complesso – dell'evoluzione conosciuta dalla disciplina dell'imprenditore ittico nel nostro ordinamento, offre l'occasione per mettere a fuoco, anche in una prospettiva *de jure condendo*, alcuni profili problematici, piuttosto ricorrenti, in ordine ai quali andrebbe acquisita una maggiore consapevolezza, se non altro per non correre il rischio che si ripresentino in futuro.

Innanzitutto, la disamina dei provvedimenti che si sono succeduti nel tempo, così come, del resto, quella delle proposte e dei disegni di legge presentati negli ultimi anni, restituisce il dato di un ordinamento che tutte le volte che decide di mettere mano alla disciplina dell'imprenditore ittico si affida a decreti legislativi, anziché a leggi parlamentari. Se la scelta di demandare a tecnici la predisposizione dei testi normativi di riferimento può risultare, tutto sommato, comprensibile, vista la complessità della materia, ciò che, invece, è veramente difficile da accettare è che, dopo ben tre tentativi, i risultati siano ancora oltre modo lontani dall'essere soddisfacenti⁸⁶.

⁸⁶ Si veda quanto osservato da L. COSTATO, *Commento agli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 226 del 2001*, cit., p. 540, all'indomani dell'adozione dei tre decreti di orientamento del 2001: «La fretta è cattiva consigliera, e i decreti delegati, che sottraggono il compito di legiferare al Parlamento, dovrebbero quanto meno garantire forma e contenuti tecnicamente più pregevoli; scopo della delega è, infatti, di dettare principi e criteri lasciando ai tecnici il compito di perseguire i primi rispettando i secondi, ma realizzando testi più corretti di quelli che potrebbero sortire dai lavori del Parlamento, spesso necessariamente caratterizzati da mediazioni che si riflettono sulla qualità delle norme e sulla certezza del diritto». Si vedano, altresì, le critiche mosse da A. JANNARELLI, *Impresa e pesca nel decreto legislativo n. 226/2001 e successive modifiche*, cit., p. 33, all'indomani dell'adozione del d.lgs. n. 154 del 2004: «Nel nostro caso, come si cercherà in termini sintetici di evidenziare, la scarsità sul piano tecnico della legislazione si coniuga con una assoluta opacità del senso concreto da riconoscere al dato legislativo per cui più che di nichilismo giuridico si dovrebbe parlare di nichilismo legislativo, nella misura in cui è lo stesso

La qualità degli interventi normativi realizzati in relazione alla figura dell'imprenditore ittico è, invero, scadente e denota, purtroppo, il mancato possesso di un'appropriate conoscenza giuridica della materia, aspetto questo che non può non generare un senso di profonda inquietudine laddove si pensi che lo strumento dei decreti delegati dovrebbe servire proprio a garantire la predisposizione di provvedimenti normativi tecnicamente ineccepibili in ambiti che si caratterizzano per la loro specificità⁸⁷.

Nonostante l'impegno profuso nel ricorrere a incisi e puntualizzazioni (il più delle volte superflue e del tutto inutili)⁸⁸, i provvedimenti che hanno forgiato la figura giuridica dell'imprenditore ittico sono connotati, invece, da una pessima tecnica legislativa, che impatta in negativo sulla chiarezza del disposto normativo, rendendolo spesso illogico e/o incomprensibile.

Al contempo, com'è stato osservato molto efficacemente in dottrina, si rileva la predilizione del legislatore delegato per un approc-

legiferare a rivelarsi convulso ed incoerente. Sotto questo profilo, ad eliminare eventuali dubbi su questo giudizio severo può bastare il fatto che gli interventi legislativi in materia di impresa ittica si sono susseguiti nel breve giro di pochi anni attraverso decreti legislativi, ossia attraverso strumenti legislativi, fondati su legge delega, come tali sottratti alla gestione parlamentare, ritenuta, tradizionalmente, come del resto confermavano i giudizi di Carrozza, fonte primaria di sciatteria tecnica. Il che la dice lunga sulla gravità del degrado della burocrazia ministeriale che fa rimpiangere senza alcuna esitazione il lavoro del Parlamento dove risiedono notoriamente fior di avvocati e di giuristi, quanto sulla inadeguatezza delle leggi deleghe rispetto agli scopi cui pur formalmente dovrebbero servire, per non parlare, infine, dell'inevitabile moltiplicarsi di interventi lobbistici che siffatto modo di legiferare finisce con l'alimentare in modo perverso».

⁸⁷ Si veda L. COSTATO, *La «nuovissima» definizione di imprenditore ittico*, cit., p. 1107, il quale nel commentare il disposto degli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 154 del 2004, ha osservato: «Questo modo di formulare le norme, con precisazioni inutili, deriva, probabilmente, dalla poca dimestichezza con l'ordinamento giuridico nel suo complesso di chi ha esteso questi decreti "pesca", tecnici del settore ma non profondi conoscitori dei suoi aspetti giuridici».

⁸⁸ Si veda in proposito A. JANNARELLI, *Impresa e pesca nel decreto legislativo n. 226/2001 e successive modifiche*, cit., p. 34, il quale all'indomani dell'adozione del d.lgs. n. 154 del 2004 ha osservato che «sul piano della tecnica legislativa si conferma un dato ormai frequente nella più recente legislazione, rappresentato da un'inutile verbosità e ridondanza lessicale, inclinata ad un vero e proprio stile barocco, che molte volte sfocia nella meccanica riproduzione per di più decontestualizzata di formule già presenti nella legislazione, per cui si stenta a cogliere l'effettiva consapevolezza circa il loro impiego».

cio che confonde palesemente «gli obiettivi e le forme tecniche del diritto “regolativo”» con «gli obiettivi e le forme tecniche del diritto “promozionale”, l’uno destinato ad incidere nei rapporti tra i privati, l’altro fondamentalmente nelle relazioni tra il beneficiario e l’amministrazione pubblica»⁸⁹.

È piuttosto evidente che, alla base dei frequenti errori di diritto rinvenibili nelle disposizioni esaminate, vi sia un approccio di fondo viziato in modo irreparabile dalla volontà di soccorrere un settore in evidente difficoltà economica⁹⁰. Per perseguire tale obiettivo, però, il legislatore delegato non si è affidato – come sarebbe stato opportuno fare – alla «disciplina economica a contenuto promozionale ed incentivante l’iniziativa economica», ma ha ben pensato di incidere sulla disciplina privatistica dell’impresa, finendo con l’esserne inevitabilmente travolto. Mentre, invero, il diritto “promozionale”, di cui la disciplina economica incentivante è espressione, è rivolto direttamente all’introduzione e alla disciplina di istituti giuridici a favore del soggetto esercente l’attività imprenditoriale, il diritto “re-

⁸⁹ Si veda, espressamente in tal senso, A. JANNARELLI, *Impresa e pesca nel decreto legislativo n. 226/2001 e successive modifiche*, cit., p. 34, il quale prosegue osservando: «La sovrapposizione di questi due piani, a ben vedere, se da una parte costituisce, almeno nella nostra esperienza giuridica, uno degli effetti più incisivi e, per di più, anche inconsapevoli dell’incidenza che il diritto di fonte comunitaria assume sul diritto interno, dall’altra contribuisce, in forma subdola e pericolosa, a contaminare i principi fondativi del diritto privato generale e in gran parte ancora oggi alla base della codificazione civile».

⁹⁰ Sia sufficiente riportare in questa sede quanto è dato evincere dall’Analisi di Impatto della Regolamentazione (A.I.R.) allegata alla Relazione illustrativa al d.lgs. n. 4 del 2012, cit., p. 3: «Con riferimento all’attuale situazione socio economica del settore della pesca, si evidenzia che il fatturato derivante dall’attività di pesca è diminuito del 30% nel periodo 2000-2010, mentre quello derivante dall’attività di acquacoltura è diminuito, nello stesso arco temporale, del 5%. Nel 2010, il *deficit* della bilancia commerciale del settore ittico è peggiorato rispetto all’anno precedente: in quantità, il disavanzo è pari a oltre 800 mila tonnellate, equivalente a circa 3.500 milioni di euro (dati Istat). La grave crisi del settore della pesca è dovuta sia al progressivo impoverimento delle risorse ittiche, sia all’aumento dei costi di produzione e del gasolio, in particolare, all’aumento delle importazioni a fronte della stazionarietà delle esportazioni, nonché, alla complessità del ricambio generazionale dovuta alle peculiarità del settore. La Commissione europea, come è noto, ha assegnato priorità assoluta al recupero degli *stock* ittici entro il 2015, imponendo una drastica diminuzione dello sforzo di pesca. Ciò ha determinato una serie di implicazioni gestionali, la gran parte delle quali si concentra nella riduzione della capacità di pesca della flotta».

golativo”, nell’ambito del quale si colloca la disciplina privatistica dell’impresa, guarda invece ai rapporti del soggetto esercente l’attività imprenditoriale con i terzi, nell’ottica di garantire a questi ultimi un’adeguata tutela⁹¹.

Come si è avuto modo di constatare passando in rassegna le disposizioni in materia di impresa ittica succedutesi nel tempo, l’aver affrontato (e probabilmente, nelle convinzioni del legislatore delegato, risolto) la questione del trattamento giuridico da riservarsi a chi esercita l’attività di pesca commerciale incidendo sulla disciplina privatistica dell’impresa, ha fatto sí che, anziché avvicinarsi alla soluzione delle criticità emerse in relazione alle attività imprenditoriali del settore ittico, ci si sia allontanati da essa.

Pensare di poter risolvere i problemi del settore della pesca semplicemente equiparando l’imprenditore ittico all’imprenditore agricolo, nonché ampliando a dismisura il novero dei soggetti riconducibili a tale figura giuridica appellandosi alla necessità di incentivare la multifunzionalità e la pluriattività della pesca, è estremamente controproducente, perché si corre il rischio non solo di attentare alla tenuta del sistema, ma anche di applicare il metodo tutorio in modo indiscriminato, estendendo il (presunto) trattamento di favore anche a realtà economiche che non ne abbisognano, compromettendo così il corretto funzionamento del mercato e addivenendo, quindi, in buona sostanza, a un risultato opposto a quello perseguito⁹².

⁹¹ Si vedano, in proposito, le considerazioni, estremamente lucide, di A. JANNARELLI, *Impresa e pesca nel decreto legislativo n. 226/2001 e successive modifiche*, cit., p. 34 s.: «In proposito, mette conto rammentare che il cuore del diritto privato generale si identifica nel suo fondamentale obiettivo che è quello di regolare condotte in funzione della tutela dei soggetti terzi rispetto all’agente, assunto come centro di imputazione degli effetti; viceversa, il diritto promozionale promuove e incentiva condotte a beneficio dello stesso soggetto agente. Nell’ambito dell’agire economico organizzato, la disciplina privatistica dell’impresa sin dalle sue origini ha avuto per oggetto l’attività economica ed è stata dettata per tutelare i terzi che entrano in contatto con essa, laddove la disciplina economica a contenuto promozionale ed incentivante l’iniziativa economica ha come destinataria e beneficiaria la stessa impresa nelle relazioni con l’amministrazione pubblica».

⁹² Del resto, A. JANNARELLI, *Impresa e pesca nel decreto legislativo n. 226/2001*, cit., p. 158, già all’indomani dell’adozione del d.lgs. n. 226 del 2001, aveva sottolineato quanto segue: «In altre parole, l’individuazione stessa della figura dell’imprenditore ittico e del relativo statuto oscilla tra un modello a valenza privatistica in senso stretto, che

Altrettanto controproducente, però, è anche pensare di poter calare nel diritto interno gli *input* provenienti dal diritto europeo senza averne prima ben compreso le *rationes* e senza aver prima acquisito un'approfondita conoscenza della realtà, anche giuridica, sulla quale si va a incidere.

La questione dell'allineamento al diritto europeo della pesca, che il legislatore è ciclicamente chiamato ad affrontare, non può essere risolta correttamente se non si tiene bene a mente il principale insegnamento impartito al riguardo dal legislatore europeo, che risiede nella consapevolezza che agricoltura e pesca, seppure accomunate da un'intrinseca debolezza derivante dai rischi ai quali entrambe sono esposte e dalla destinazione economica della maggior parte dei loro prodotti, non sono la stessa cosa e non possono essere assoggettate *de plano* alla medesima disciplina.

A livello europeo, invero, nonostante il trattamento di mercato riservato ai prodotti della pesca sia stato assimilato a quello delle produzioni agricole⁹³, si è sempre avuta contezza (non solo delle somiglianze, ma anche) delle inevitabili differenze esistenti fra la pesca e l'agricoltura, tant'è vero che la prima ha beneficiato fin dagli anni '70 di una disciplina giuridica *ad hoc*⁹⁴. Le novità introdotte in tempi relativamente recenti con il Trattato di Lisbona, cui si è fatto cenno

vorrebbe essere in linea con i criteri presenti nell'impianto del codice, ed una valenza "premiale" ovvero *publicistica* per via della quale la relativa nozione lungi dal volere essere funzionale solo alla fissazione di regole per una specifica attività economica, una volta che abbia assunto i connotati propri di una attività di impresa, appare in parte orientata semplicemente a "selezionare" soggetti che possono beneficiare di siffatta qualifica per ragioni diverse dalla semplice quanto fondamentale regolamentazione dell'attività».

⁹³ Si veda M. D'ADDEZIO, *Commento all'art. 1 del d.lgs. 226 del 2001*, cit., p. 489, la quale si esprime in termini di «assimilazione dei prodotti della pesca al trattamento di mercato riservato alle produzioni agricole».

⁹⁴ Sull'evoluzione conosciuta dal diritto europeo della pesca, si vedano, da ultimo, C. FIORAVANTI, *Imprese della pesca: pescatori, pesca turismo, sostegno dell'Unione europea*, in *Trattato breve di diritto agrario e italiano e dell'Unione europea, Agricoltura, pesca, alimentazione e ambiente*, diretto da L. Costato e F. Albisinni con la collaborazione di V. Paganizza, IV ed., tomo I, Milano, 2023, p. 214 ss. e N. LUCIFERO, *La regolazione del mercato della pesca nel diritto europeo tra vecchi obiettivi e la transizione verso nuovi equilibri*, cit., p. 254 ss.

in precedenza⁹⁵, paiono peraltro finalizzate ad evidenziare ulteriormente le specificità del settore⁹⁶, tant'è vero che l'attuale formulazione dell'art. 38, par. 1, comma 2°, TFUE contempla un richiamo espresso alla necessità di tenere conto «delle caratteristiche specifiche» di esso.

Del resto, anche il diritto interno offre molteplici elementi per cogliere le peculiarità della pesca rispetto all'agricoltura: attorno a essa gravitano, invero, competenze, categorie e istituti giuridici di matrice sia privatistica, sia pubblicistica specifici⁹⁷.

⁹⁵ Si veda, *supra*, sub par. 3.

⁹⁶ Pare essere della medesima opinione N. LUCIFERO, *La regolazione del mercato della pesca nel diritto europeo tra vecchi obiettivi e la transizione verso nuovi equilibri*, cit., p. 257 s., laddove afferma «Il riferimento è, da un lato, all'incidenza del diritto europeo su quello interno nella definizione dei principi e delle regole poste a governo del settore, frutto anche dell'avvenuto consolidamento di una politica comune riservata alla pesca e all'acquacoltura e, dall'altro, al rapporto tra le fonti della pesca e quelle dell'agricoltura. E, infatti, muovendo da quest'ultima considerazione, è utile osservare come la pesca, per quanto abbia storicamente goduto di una disciplina distinta rispetto a quella dell'agricoltura, solo a seguito delle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona all'art. 38 TFUE – che ha statuito il compito dell'Unione europea di definire una politica comune *della pesca*, diversa da quella agricola, ancorché da definirsi nel quadro delle finalità, delle regole e procedure riservate dal Trattato ai “*prodotti agricoli*” – abbia acquisito una sua piena autonomia come materia dell'Unione per le sue marcate specifiche caratteristiche che riguardano sia il prodotto, sia l'attività di cattura. A tale riguardo, la modifica apportata al Titolo III della Parte terza del TFUE, rubricata “agricoltura e pesca”, acquisisce, sul piano sistemico, un particolare rilievo nello statuire che “l'Unione definisce e attua una politica comune dell'agricoltura e della pesca” (art. 38) con il precipuo intento di voler riconoscere autonomia ad una politica europea che presenta sue specificità, distinte rispetto a quella agricola, per le caratteristiche proprie di una attività fortemente condizionata dall'ecosistema all'interno del quale si inserisce, oltre che da elementi naturali e dall'esauribilità delle risorse, e che, al pari dell'agricoltura, svolge una funzione strategica per l'approvvigionamento alimentare e la sicurezza del medesimo».

⁹⁷ È, peraltro, sufficiente fermarsi a riflettere sul fatto che la pesca è un'attività oggetto di una pianificazione di carattere pubblicistico, che può essere esercitata non liberamente, ma previa concessione di una licenza, che si svolge non su fondi privati, ma in acque pubbliche, che ha ad oggetto beni demaniali, che è disciplinata da regole derivanti da fonti di diverso livello (internazionale, europeo, nazionale e finanche regionale), per coglierne le peculiarità. Sono tutti profili, questi, ben evidenziati, tra gli altri, da M. D'ADDEZIO, *Commento all'art. 1 del d.lgs. 226 del 2001*, cit., p. 487 ss. Sulle somiglianze e sulle differenze ascrivibili all'agricoltura e alla pesca, anche da un punto di vista economico, si vedano, altresì, F. CARBONARI e F. SOTTE, *La pesca come attività agricola*, in AA.VV., *Attività agricole e legislazione di “orientamento”*, Atti del Convegno dell'Università degli Studi di Macerata-Laboratorio “Ghino Valenti” «I decreti legisla-

Il diritto europeo della pesca ci insegna che agricoltura e pesca, anche laddove vengano accostate, necessitano di discipline diverse: il ravvicinamento della pesca all'agricoltura nel nostro ordinamento deve essere, pertanto, interamente ripensato.

Così come, del resto, deve essere ripensato, con una certa urgenza, anche il rapporto fra pesca e acquacoltura: come si è già avuto modo di ricordare, probabilmente traendo ispirazione dal diritto europeo che, dando rilievo ai diversi aspetti che le accomunano, le rende destinatarie di una disciplina unitaria (seppure non perfettamente identica), l'art. 4, comma 3°, del d.lgs. n. 4 del 2012 ha disposto che ai fini di tale decreto l'acquacoltore è considerato un imprenditore ittico. Questo ha comportato, però, un pesante *vulnus* alla coerenza del sistema, come testimoniano, peraltro, alcune pronunce giurisprudenziali, nelle quali sulla base di quanto previsto dal d.lgs. n. 4 del 2012 l'imprenditore ittico è stato identificato con «colui che, essendo titolare di licenza di pesca, eserciti professionalmente ed in forma singola, associata o societaria, l'attività di pesca professionale prevista dall'art. 2 del medesimo decreto – *il quale include tanto la pesca quanto l'acquacoltura* – ed al quale si applicano le disposizioni previste per l'imprenditore agricolo»⁹⁸ o con «il titolare di licenza di pesca che esercita, professionalmente ed in forma singola, associata o societaria, l'attività di pesca professionale di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 4 del 2012 e le relative attività connesse, *oltre che l'acquacoltore*»⁹⁹. Non vi è chi non veda come, per assecondare la necessità di tenere in considerazione le caratteristiche dell'acquacoltura assimilabili a quelle della pesca, si sia addivenuti a un vero e proprio “teatro dell'assurdo”, in cui a livello sistematico l'acquacoltore finisce con l'essere una sorta di imprenditore commerciale (perché tale è tuttora l'imprenditore ittico), al quale possono tuttavia applicarsi le regole dell'impresa agricola, laddove più favorevoli. E, questo, nonostante

tivi di orientamento in agricoltura: opportunità o isolamento?», Macerata, 21 settembre 2001, a cura di F. Adornato, cit., p. 163 ss.

⁹⁸ Si veda, in tal senso, la pronuncia della Corte d'Appello di L'Aquila, 26 febbraio 2013, in *Fallimento*, 2013, fasc. 8, p. 1001.

⁹⁹ Si veda, in tal senso, la pronuncia del TAR Campania, sez. VII, 6 febbraio 2019, n. 642.

il chiaro disposto dell'art. 2135 cod. civ., che legittima a ritenere l'acquacoltore un imprenditore agricolo a tutti gli effetti.

È tempo, dunque, non solo di bilanci, ma anche di interventi correttivi, possibilmente razionali.

CRISTIANA FIORAVANTI

**RIFLESSIONI SUL FUTURO DELLA POLITICA COMUNE
DELLA PESCA A DIECI ANNI DALL'ADOZIONE
DEL REGOLAMENTO 1380/2013***

ABSTRACT

A dieci anni dall'entrata in vigore del regolamento 1380/2013 sulla Politica Comune della Pesca ("PCP") è tempo di un bilancio sugli obiettivi raggiunti in materia e sulle criticità tutt'ora esistenti. Il presente contributo vuole offrire un tale "resoconto" dell'impatto avuto dal regolamento in parola sulla politica comune, attraverso due prospettive che, necessariamente, devono essere lette in modo congiunto. Da una parte, occorre analizzare la posizione delle Istituzioni dell'Unione europea emersa in questi dieci anni (ed in particolare negli ultimi anni) rispetto alle sfide che attendono la politica della pesca e l'adeguatezza del regolamento 1380/2013 nel farvi fronte. Dall'altra parte, non è possibile non prestare attenzione alla giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale ha sviluppato principi cruciali in materia sulla base dell'interpretazione del regolamento "di base". Alla luce di una tale duplice ricostruzione, è possibile argomentare che il futuro della PCP non può prescindere da un ripensamento del regolamento di base per affrontare le sfide che l'intero settore dovrà sostenere.

Ten years after the Common Fisheries Policy ("CFP") Regulation 1380/2013 came into force, it is time to consider what has been achieved and what shortcomings exist. This paper aims to offer an assessment of the impact of the Common Policy Regulation through two different perspectives

* Relazione svolta in occasione del Convegno "La sostenibilità della politica della pesca dell'Unione Europea. Criticità, opportunità e prospettive evolutive", Università degli Studi di Firenze, Villa Ruspoli, Firenze, 3 maggio 2024 (N.d.R.).

that should be read together. On the one hand, the position of the European Institutions over the past ten years (with a focus on the last few years) regarding the challenges of Fisheries Policy and the ability of Regulation 1380/2013 to address them should be analyzed. On the other hand, due attention should be paid to the case law of the EU Court of Justice, which has developed crucial principles based on the interpretation of the Regulation. In light of this dual reconstruction, it is possible to argue that the future of the CFP should find its starting point in amending the Regulation to address the challenges facing the entire sector.

PAROLE CHIAVE: Politica Comune della Pesca – Regolamento 1380/2013 – Sostenibilità – Dialogo istituzionale – Corte di giustizia.

KEYWORDS: Common Fisheries Policy – Regulation 1380/2013 – Sustainability – Institutional Dialogue – Court of Justice.

SOMMARIO: 1. I tratti salienti della disciplina vigente. – 2. L’apporto del Parlamento europeo e della Commissione sulle prospettive future della politica comune della pesca. – 3. La politica comune della pesca nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell’ultimo decennio – 4. A mo’ di conclusione.

1. È trascorso ormai un decennio dall’entrata in vigore del regolamento 1380/2013¹ sulla politica comune della pesca (di seguito “PCP”) e, come previsto dall’art. 49 dello stesso, la Commissione ha trasmesso una *Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio sul funzionamento della PCP* che fa seguito all’ampio processo di consultazione condotto a partire dal 2021 «su una serie di studi, su risoluzioni del Parlamento europeo e sui contributi del Consiglio e degli Stati membri»².

Allora, il presente contributo intende offrire uno sguardo d’insieme sugli orientamenti che si vanno prospettando in seno alla Commissione e al Parlamento, senza tralasciare l’apporto della giurisprudenza della Corte di giustizia chiamata – a vario titolo – nell’ultimo decennio a confrontarsi con ricorsi aventi ad oggetto il regolamento 1380/2013 e gli altri atti normativi dell’Unione che lo integrano, attuano e completano. Si tratta, infatti, di un contenzioso che osservato nel suo complesso – anche alla luce dei contributi delle istituzioni³ che nutrono la Comunicazione della Commissione ex art. 49 del regolamento di base – consente di cogliere quali siano i profili di problematicità di una materia che ha subito, per effetto dell’adozione

¹ Regolamento (UE) n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 dicembre 2013 relativo alla politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n. 1954/2003 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga i regolamenti (CE) n. 2371/2002 e (CE) n. 639/2004 del Consiglio, nonché la decisione 2004/585/CE del Consiglio, versione consolidata: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:354:0022:0061:It:PDF>.

² La Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, “La politica comune della pesca, oggi e domani: un patto per la pesca e gli oceani per una gestione delle attività alieutiche sostenibile, innovativa, inclusiva e basata su dati scientifici”, 21 febbraio 2023, COM(2023) 103 final, s’inquadra all’interno del c.d. Pacchetto “Pesca e Oceani”: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_828.

³ Sul punto, più ampiamente, si consenta il rinvio a: C. FIORAVANTI, *Il ruolo delle istituzioni dell’Unione e degli Stati membri nella nuova politica comune della pesca*, Napoli, 2017.

del regolamento del 2013, significative innovazioni ma che continua a misurarsi con vecchie sfide e con nuovi problemi.

Rispetto alla previgente disciplina, il regolamento 1380/2013 ha in effetti introdotto cambiamenti di rilievo nella gestione e nello sfruttamento delle risorse biologiche del mare. A cominciare dalla nozione di sfruttamento sostenibile delle risorse ittiche che si associa a una pesca esercitata in modo da garantire uno sfruttamento a livelli di *rendimento massimo sostenibile*, vale a dire «*realizzando il maggior volume di catture che può essere effettuato in condizioni di sicurezza, anno dopo anno, mantenendo le dimensioni della popolazione ittica al livello di massima produttività*», da raggiungersi, per tutte le specie, al più tardi entro il 2020.

Non meno rilevante è risultata l'introduzione dell'obbligo di sbarco delle catture per gruppi di specie che sono sottoposte a regolamentazione, secondo il calendario predisposto dal regolamento medesimo, al fine di contrastare la pratica dei rigetti in mare.

Altresì si scorge nell'attuale assetto normativo sovranazionale la rimodulazione della disciplina relativa alle misure di gestione connessa all'adozione dei piani pluriennali riferiti a singole specie o alla pesca c.d. "multispecifica"⁴. Tali piani, in relazione all'obiettivo specifico da perseguire, possono prevedere misure diverse di conservazione rispondenti sia all'approccio "*precauzionale*" che "*ecosistemico*" e possono altresì disporre l'istituzione di zone protette biologicamente sensibili in corrispondenza di aree ove sia chiaramente dimostrato che esistono elevate concentrazioni di pesci di taglia inferiore, come pure zone di deposito delle uova. Per quanto riguarda la disciplina relativa, da un lato, alla fissazione e, dall'altro lato, all'assegnazione agli Stati membri delle possibilità di pesca – quest'ultima ancora disposta sulla base del *principio della stabilità relativa* applicata sulle possibilità di pesca definite dal Consiglio con atto proprio – va precisato che si tiene ora necessariamente conto dell'incidenza dell'ob-

⁴ Per "pesca multispecifica" s'intende «l'attività di pesca in cui è presente più di una specie ittica e laddove differenti specie siano catturabili nella stessa operazione di pesca», come definita dall'art. 4, 36) del regolamento (UE) n. 1380/2013.

bligo di sbarco per gli *stock*⁵ per cui è disposto il divieto di rigetto in mare. A fronte delle possibilità di pesca assegnate, ciascuno Stato membro provvede ad adeguare la capacità di pesca della propria flotta, comunicando annualmente alla Commissione le «misure di equilibrio» adottate e l'eventuale piano d'azione correttivo per i segmenti di flotta per cui è stimata una sovraccapacità strutturale rispetto alle possibilità di pesca assegnate.

Premesse queste principali novità del regolamento di base del 2013 della PCP, va sottolineato che il primo atto normativo adottato in materia congiuntamente da Parlamento e Consiglio non si caratterizza solo per aver innovato la disciplina della gestione e sfruttamento delle risorse biologiche del mare, ma anche per aver tentato di assicurare unitarietà e coerenza ai diversi ambiti della PCP, materia in costante e repentina evoluzione. Dunque, il risultato degli sforzi del legislatore dell'Unione europea è incarnato da un contesto normativo che non si limita a disciplinare la conservazione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche marine, ma pone altresì norme di principio dedicate al mercato e agli strumenti finanziari, alle relazioni esterne, al sistema di controllo e all'acquacoltura.

In sostanza, sul presupposto di fondo che tutti i settori concorrono alla realizzazione degli obiettivi della PCP nel suo complesso, la nuova disciplina persegue come obiettivo immanente del sistema in essa disegnato la *coerenza interna* fra i suoi vari ambiti. Infatti, rispetto a questi ultimi, distinti ma intimamente connessi alla gestione delle risorse, il regolamento di base si limita a dettare norme di principio da declinare in apposite discipline di dettaglio, al fine di salvaguardare la coerenza che la regolamentazione della PCP nel suo insieme richiede per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (di seguito "TFUE").

Nel corso del decennio, l'Unione ha pertanto provveduto ad adottare vari regolamenti in attuazione del regolamento di base. Ba-

⁵ Sul punto, più ampiamente, si consenta il rinvio a: C. FIORAVANTI, *Lo stato degli stock ittici fra persistenti criticità e prospettive di revisione della disciplina: verso la relazione della Commissione sul funzionamento della politica comune della pesca*, in *I Post di AISDUE*, IV (2022), *aisdue.eu*, Sezione "Articoli", n. 7, Quaderni AISDUE, 1° ottobre 2022, pp. 129-144.

sti considerare il regolamento n. 2019/1241 relativo alla conservazione delle risorse della pesca e alla protezione degli ecosistemi marini attraverso misure tecniche, adottato al fine di «*ottimizzare il contributo delle misure tecniche al conseguimento degli obiettivi fondamentali della politica della pesca, instaurare la necessaria flessibilità per consentire l'adeguamento delle misure alle varie zone e semplificare le norme vigenti*»⁶. Allo scopo di rafforzare l'apporto della ricerca e delle risultanze scientifiche sulla gestione delle risorse, è stato inoltre adottato il regolamento n. 2017/1004 che ha istituito un regime per la raccolta, la gestione e l'uso di dati nel settore della pesca e un sostegno alla consulenza scientifica relativa alla politica comune della pesca⁷. Il nuovo regolamento dedica infatti particolare attenzione alla dimensione scientifica nella gestione della politica della pesca e rafforza ulteriormente il ruolo del Comitato scientifico, tecnico ed economico. L'apporto scientifico è, del resto, determinante in fase di adozione e di monitoraggio delle misure di gestione, al fine di valutare lo stato delle risorse e, in particolare, per i fini del raggiungimento del rendimento massimo sostenibile e della valutazione delle ricadute economiche delle decisioni da assumere o assunte.

Inoltre, in questa cornice di progressivo riassetto della materia è maturata l'azione delle istituzioni volta ad assicurare il tempestivo adeguamento della normativa di sostegno, come prova la revisione

⁶ Regolamento (UE) 2019/1241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativo alla conservazione delle risorse della pesca e alla protezione degli ecosistemi marini attraverso misure tecniche, che modifica i regolamenti (CE) n. 1967/2006, (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e i regolamenti (UE) n. 1380/2013, (UE) 2016/1139, (UE) 2018/973, (UE) 2019/472 e (UE) 2019/1022 del Parlamento europeo e del Consiglio, e che abroga i regolamenti (CE) n. 894/97, (CE) n. 850/98, (CE) n. 2549/2000, (CE) n. 254/2002, (CE) n. 812/2004 e (CE) n. 2187/2005 del Consiglio, versione consolidata: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:02019R1241-20220226&from=EN>. Sul divieto di uso di reti da traino con impiego di impulso elettrico, disposto da un allegato al regolamento, si veda la sentenza della Corte del 15 aprile 2021, causa C-733/19, *Paesi Bassi c. Consiglio e Parlamento*, EU:C:2021:272.

⁷ Regolamento (UE) 2017/1004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, che istituisce un quadro dell'Unione per la raccolta, la gestione e l'uso di dati nel settore della pesca e un sostegno alla consulenza scientifica relativa alla politica comune della pesca e che abroga il regolamento (CE) n. 199/2008 del Consiglio, versione consolidata: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/1004/oj>.

della disciplina degli strumenti finanziari della PCP, cui va il merito di avere, fra l'altro, valorizzato l'apporto dell'acquacoltura nel quadro delle finalità della materia, dando così seguito anche per questo settore alle previsioni del regolamento di base⁸.

Da ultimo, sul finire del 2023, è stato adottato – dopo un lungo percorso – anche il regolamento relativo al controllo sul rispetto della PCP. Infatti, il regolamento (UE) n. 2023/2842 (le cui disposizioni, per la maggior parte, entreranno in vigore nel gennaio 2026), ha quale obiettivo quello di creare una nuova cornice normativa che consenta di rendere ancora più efficaci i meccanismi di sorveglianza e di controllo degli obblighi “comunitari”, con il fine di garantire il rispetto della PCP (*rectius* degli obblighi che da essa promanano verso gli operatori del settore). In particolare, la revisione della disciplina vigente riguarda non solo l'introduzione di sistemi digitalizzati di controllo delle attività di pesca, la registrazione elettronica delle catture (obbligatoria anche per la pesca ricreativa) e l'adozione di un nuovo meccanismo informatico per i prodotti della pesca d'importazione, ma anche l'armonizzazione delle sanzioni conseguenti alla violazione delle norme della politica comune della pesca, con riguardo alle “infrazioni gravi”.

Va infine sottolineato che il regolamento base ha decisamente valorizzato la coerenza fra pesca e politica ambientale⁹, rafforzando il coordinamento fra le misure di gestione della politica comune della pesca e il rispetto di obblighi derivanti dalle direttive ambientali che, per i loro contenuti, incrociano la materia al fine di assicurare la coerenza fra atti e politiche dell'Unione. Ma, più in generale, è l'approccio ecosistemico ad assumere nel regolamento 1380/2013 particolare rilievo, considerato che il pilastro ambientale della sostenibilità concorre al conseguimento a lungo termine dei «*vantaggi a livello*

⁸ Regolamento (UE) 2021/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2021, che istituisce il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura e che modifica il regolamento (UE) 2017/1004: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1139>.

⁹ C. FIORAVANTI, *La dimensione ambientale nella conservazione delle risorse biologiche marine fra questioni di competenza e poteri degli Stati membri dell'Unione europea*, in *Federalismi*, 8 maggio 2019.

economico, sociale e occupazionale» e alla «disponibilità dell'approvvigionamento alimentare».

2. In attuazione di quanto previsto dal regolamento 1380/2013, la Commissione ha adottato la già citata *Comunicazione*¹⁰ con cui ha annunciato di avere intrapreso un processo di valutazione integrale del regolamento di base alla luce «dei dati disponibili e dei pareri degli Stati membri e dei portatori di interessi». Il dibattito in seno alle istituzioni si è dunque arricchito non solo dei contributi degli Stati membri, ma anche dell'apporto dei portatori di interesse e dell'ampio processo di consultazione che ha preso avvio nel 2021.

Il Parlamento europeo aveva aperto, già nel 2022, una consultazione pubblica sul Rapporto “*The State of Play in the Implementation of the Common Fisheries Policy and Future Perspectives*” elaborato dalla Commissione per la pesca, il cui esito evidenziava il convincimento di molti partecipanti che sebbene la disciplina relativa alla PCP «remains a good framework for fisheries management», nondimeno essa difettasse di «adequate implementation, control and enforcement»¹¹.

Il risultato della consultazione attestava, dunque, l'urgenza non già di riformare il regolamento di base quanto piuttosto di assicurare la piena attuazione della disciplina, specie con riguardo al rispetto dell'obbligo di sbarco e del controllo sulle attività di pesca delle flotte dell'Unione¹².

Tuttavia, è solo con la *Comunicazione* del 2023 redatta ai sensi

¹⁰ V., da ultimo, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, “Una pesca sostenibile nell'UE: situazione attuale e orientamenti per il 2025”, 7 giugno 2024, COM(2024) 235 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52024DC0235>.

¹¹ Rapporto della Commissione – Direzione generale degli Affari marittimi e della pesca, FAMENET: AT1.2, CFP survey report, final, Aprile 2022, p. 12: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/system/files/2022-05/2022-CFP-survey-report_en.pdf.

¹² Vero è che dagli esiti della consultazione emergevano anche ulteriori elementi di riflessione, quali l'importanza di intensificare, specie sotto il profilo della raccolta sistematica di dati, l'attenzione per la pesca non commerciale (si fa riferimento alla pesca ricreativa, nelle sue varie accezioni) e di assicurare la piena attuazione della disciplina relativa alle scelte operate dagli Stati membri per l'assegnazione delle possibilità di pesca.

dell'art. 49 del regolamento 1380/2013 che la Commissione ha, per parte sua, dato avvio al processo di valutazione sul funzionamento della PCP¹³. In particolare, nelle trame di tale cruciale atto di *soft law* per la materia che qui ci occupa, la Commissione pone l'accento sul percorso da intraprendere al fine di assicurare la sostenibilità e redditività a lungo termine del settore, per conseguire gli obiettivi di sostenibilità ambientale della PCP, migliorarne la *governance* tramite la valorizzazione dell'approccio regionale nella gestione delle risorse, favorire la gestione coordinata delle relazioni di pesca nell'Atlantico nord-orientale e promuovere l'innovazione nel settore.

Si tratta di un percorso che muove nella direzione della piena attuazione della PCP sul presupposto che, pur misurando a distanza di dieci anni i progressi verso una pesca più sostenibile, restano molti nodi ancora da sciogliere, rispetto ai quali «è opportuno rafforzare l'attuazione e/o effettuare altre valutazioni e riflessioni per far sì che il settore, la società in senso lato e la natura stessa possano trarre pieno vantaggio dall'enorme potenziale di questa politica». In particolare, l'accento è posto: *a)* sull'obbligo di sbarco e i suoi costi e benefici per la società e per i pescatori; *b)* il contributo all'attuazione della normativa ambientale e del relativo sistema di *governance*; *c)* il miglioramento delle conoscenze di base e il rafforzamento dell'approccio ecosistemico, tenendo conto degli obiettivi sia socioeconomici che ambientali; *d)* il futuro della professione e il ricambio generazionale; *e)* l'uso delle opportunità di ricerca e di finanziamento dell'Unione¹⁴.

Il Parlamento europeo, dal canto suo, con la *Risoluzione* del 18 gennaio 2024 *Sullo stato di avanzamento dell'attuazione della PCP e le prospettive future*¹⁵ ha posto in evidenza, da un lato, i progressi raggiunti nell'ultimo decennio e, dall'altro lato, ha evidenziato gli

¹³ COM(2023) 103 final, *op. cit.*

¹⁴ La Comunicazione è stata posta in consultazione. V. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14203-Common-fisheries-policy-evaluation/feedback_en?p_id=32932754. Gli esiti saranno elaborati in una relazione di sintesi che sarà resa disponibile nel 2025.

¹⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 2024 sullo stato di avanzamento dell'attuazione della politica comune della pesca e le prospettive future: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0045_IT.html.

aspetti problematici e i nodi ancora irrisolti nella gestione di tale politica. Il Parlamento europeo ha posto altresì l'accento sulla necessità di tenere in debita considerazione l'incidenza derivante sulla PCP dal cambiamento climatico evidenziando, al contempo, la necessità di ricercare un più efficace bilanciamento dei pilastri della sostenibilità nella gestione e sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche del mare. In particolare, il Parlamento europeo ha riconosciuto che l'utilizzo del rendimento massimo sostenibile contribuisce a migliorare lo stato generale degli *stock* ittici, ma non ha mancato di sottolineare la necessità di rafforzare il ricorso a metodi di pesca selettivi, evidenziando l'esigenza di un più capillare ricorso alla raccolta dei dati scientifici e di valutazioni d'impatto socioeconomico.

La *Risoluzione*, ampia e articolata, pone altresì l'attenzione su molti dei profili che la stessa Commissione aveva già evidenziato nella sua *Comunicazione*. Anche per il Parlamento assumono infatti rilevanza i temi relativi alle condizioni di lavoro del settore e la promozione dell'occupazione, il ricambio generazionale, la salvaguardia delle comunità costiere dedite alla piccola pesca anche sotto il profilo dell'assegnazione dei contingenti agli Stati membri in sede di distribuzione delle possibilità di pesca, la regionalizzazione della politica comune, il rafforzamento del ruolo dei portatori d'interesse e dei consigli consultivi. Peraltro, al pari della Commissione, anche il Parlamento ritiene sia necessario assicurare l'integrazione e la coerenza con le altre politiche dell'Unione. Sul punto è curioso notare che nella *Risoluzione* il Parlamento ha avuto riguardo non solo alla ormai ben nota (ma pur sempre problematica) intersezione della PCP con la politica ambientale, ma anche con la direttiva sulla pianificazione dello spazio marittimo, il benessere animale, il turismo. Infine, e sempre in coerenza con quanto qui argomentato, nella sua *Risoluzione* il Parlamento non manca di porre l'attenzione sull'incidenza dell'acquacoltura per l'importanza che essa riveste per la sicurezza alimentare.

Il cammino intrapreso dalle istituzioni sul futuro della politica comune della pesca va altresì apprezzato alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia. Il contenzioso che si è susseguito nel decennio consente infatti di cogliere l'apporto che la Corte offre

relativamente ai profili della disciplina che più di altri incidono sul funzionamento della PCP e che risultano centrali nel dibattito in seno alle istituzioni sul futuro della materia.

a) Pesca non commerciale, sostenibilità delle risorse, coerenza fra politiche dell'Unione.

Nella sua *Comunicazione* la Commissione, nel valutare l'impatto delle diverse attività di pesca sugli obiettivi di sostenibilità della PCP, non manca di considerare l'incidenza della pesca ricreativa sulla consistenza, conservazione e sfruttamento sostenibile delle risorse ittiche. Nel regolamento 1380/2013 della pesca non commerciale si fa menzione al *considerando* 3 ove, per l'appunto, si sottolinea che «la pesca ricreativa può avere un impatto significativo sulle risorse ittiche» e si prevede inoltre che gli Stati membri siano tenuti a provvedere «affinché le attività di pesca ricreativa siano effettuate *in maniera compatibile* con gli obiettivi della politica comune della pesca». Si tratta dunque di una duplice previsione che, per un verso, legittima l'Unione a porre in essere azioni di conservazione delle risorse ittiche anche con riguardo alla pesca ricreativa; dall'altro lato, impone agli Stati di provvedere affinché tale attività sia esercitata senza pregiudizio per gli obiettivi della PCP.

Ebbene, quanto al primo profilo va evidenziato che, ai fini della gestione della possibilità di pesca relative a *stock* ittici per i quali sono previsti limiti di cattura, i regolamenti dell'Unione prevedono ormai da tempo per determinate specie e in determinate zone anche limiti d'accesso per i pescatori non professionisti. L'adozione di tali norme risponde infatti all'esigenza di contemperare gli interessi dei pescatori che praticano la pesca commerciale con coloro che accedono alle risorse per finalità diverse (fini ricreativi, turistici o sportivi) per salvaguardare in particolare la dipendenza dalla pesca delle comunità costiere, considerato l'impatto che la pesca ricreativa determina sugli *stock* ittici. Sulla legittimità di tali restrizioni il Tribunale dell'Unione è stato chiamato a pronunciarsi sul ricorso proposto da un'associazione (IFSUA) che riunisce federazioni, associazioni e club sportivi di diversi Stati membri dell'Unione che operano nel campo

dell'attività subacquea e della pesca ricreativa. A sostegno del ricorso, la ricorrente adduceva non solo un vizio di incompetenza, derivante dal fatto che l'Unione non avrebbe titolo ad adottare misure restrittive riguardanti la pesca ricreativa nell'ambito della politica comune della pesca, ma anche la violazione di principi generali di diritto dell'Unione.

Il Tribunale ha però respinto entrambi i motivi di ricorso non ravvisando, anzitutto, alcun vizio di incompetenza. Le norme contenute nei regolamenti sulle possibilità di pesca che limitano l'accesso a determinate specie da parte di pescatori non professionisti trovano infatti – secondo la corretta ricostruzione del Tribunale – corretto fondamento nell'art. 43.3 TFUE poiché si correlano all'esercizio di una competenza esclusiva – la conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca – assegnata all'Unione e ora codificata nel Trattato sul funzionamento. L'art. 43.3 TFUE non prevede, del resto, alcuna distinzione fra le attività di pesca a seconda che siano o meno di natura commerciale, poiché ciò che rileva ai fini della regolamentazione è l'attività in sé stessa, vale a dire l'attività di prelievo dalle risorse disponibili. In questa dimensione, il Consiglio nel fissare le possibilità di pesca, considera «tutte le attività idonee ad avere un impatto sullo stato dello *stock* di spigola e sulla ricostituzione di quest'ultimo, a prescindere dalla natura commerciale o meno delle attività in parola»¹⁶.

Dal punto di vista poi degli obblighi statali che si ricollegano alla gestione della pesca non commerciale, va precisato che il nuovo regolamento sui controlli sul rispetto della politica comune della pesca prevede (art. 55) l'obbligo per gli Stati di monitorare il numero dei pescatori dediti alla pesca ricreativa attraverso un sistema di immatricolazione o rilascio di licenze e anche l'obbligo di dotarsi di un sistema di raccolta dei dati o di registrazione delle catture effettuate nell'esercizio di questo tipo di pesca. L'efficacia del controllo, unitamente a misure idonee ad assicurare la raccolta di dati attendibili e uniformi sulla pesca non commerciale, viene del resto indicato come

¹⁶ Sentenza del Tribunale del 10 marzo 2020, causa T-251/18, *IFSUA c. Consiglio*, par. 72, EU:T:2020:89.

uno dei temi individuati nella relazione della Commissione relativa al funzionamento della politica comune della pesca.

La pronuncia del Tribunale e, da ultimo, il regolamento sul controllo rafforzano pertanto l'azione dell'Unione volta alla piena implementazione degli obiettivi della politica comune della pesca, come declinati nel regolamento sulla PCP complessivamente riguardato. Ma la sentenza del Tribunale ha valorizzato un profilo d'interesse che si è ulteriormente sviluppato nell'attuale dibattito sul futuro della politica. Il Tribunale si è confrontato sulla rilevanza della normativa impugnata con riguardo agli effetti che le restrizioni poste all'esercizio della pesca ricreativa comportavano alla libertà di impresa, consacrato nell'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, in relazione alle ripercussioni negative sulle infrastrutture dei porti turistici, la fabbricazione di attrezzature specializzate e i servizi turistici derivanti dai limiti posti alla pesca ricreativa.

Ora, è pur vero che il Tribunale ha respinto questo ulteriore profilo di illegittimità ma merita considerazione, alla luce delle prospettive di revisione della PCP, la considerazione del Tribunale secondo cui i limiti posti all'esercizio della libertà d'impresa potrebbero «effettivamente avere conseguenze economiche [...] tali da influenzare la decisione di proseguire suddette attività e, quindi, costituire potenzialmente una limitazione alla libertà d'impresa»¹⁷.

La riflessione trova un eco nelle posizioni, già in passato espresse¹⁸, del Parlamento, dalle quali si evince l'attenzione all'intersezione della PCP con le altre politiche europee, turismo in particolare¹⁹, an-

¹⁷ *Ivi*, par. 151. Il Tribunale opportunamente precisa che la pretesa violazione della libertà di impresa, prospettabile con riguardo ad imprese che esercitano un'attività commerciale legata alla pratica della pesca subacquea, come la vendita di attrezzature, non può «per contro, riguardare i pescatori dediti alla pesca ricreativa stessi, poiché, come risulta dall'articolo 3, lettera b), del regolamento impugnato, questi ultimi non esercitano una attività siffatta in quanto non possono vendere il pesce che pescano» (par. 151).

¹⁸ C. FIORAVANTI, *Limiti d'accesso alle risorse ittiche e pesca non professionale (Note a commento della pronuncia del Tribunale dell'Unione europea nella causa IFSUA)*, in *Riv. dir. agr.*, C, 1, 2021, pp. 3-25.

¹⁹ Sul punto, più ampiamente, si consenta il rinvio a: C. FIORAVANTI, S. BARBIERI, *Casi e materiali per un corso di politiche europee per il turismo. Un percorso pratico tra il diritto e la soft law dell'Unione Europea in materia di turismo*, Ferrara-Pisa, 2022.

che attraverso la valorizzazione delle potenzialità economico-occupazionali della pesca ricreativa. È quanto si evince dalla *Risoluzione* del 2018²⁰ in cui il Parlamento, per un verso, esprime l'esigenza di rafforzare il controllo su tale attività, per impedire che essa determini effetti pregiudizievoli sulla pesca commerciale e per favorire la sua armonizzazione nel quadro della politica comune della pesca; per altro verso, il Parlamento esorta la Commissione a «sostenere, anche finanziariamente, lo sviluppo della pesca ricreativa nel settore del turismo quale volano per la crescita dell'economia blu nelle piccole comunità, nelle comunità costiere e nelle isole», valorizzando la pesca ricreativa sia nel contesto del turismo sostenibile, sia per promuovere il turismo connesso alla pesca ricreativa nelle piccole comunità costiere²¹.

Nel solco tracciato dall'implementazione di progetti improntati al raggiungimento di un maggior livello di sostenibilità si colloca anche la Comunicazione della Commissione dedicata ad un nuovo approccio per un'economia blu sostenibile nell'Unione europea²², dove si prospettano nuovi orizzonti basati sulle declinazioni della PCP nel turismo. E il profilo da ultimo indicato trova spazio anche nella Comunicazione della Commissione sul funzionamento della politica comune della pesca nell'attenzione riservata allo sviluppo delle comunità costiere e al ruolo dei pescatori al di là della loro attività primaria anche nel turismo ambientale²³.

Si rafforza, pertanto, in prospettiva quella coerenza fra la politica comune della pesca e le altre politiche dell'Unione.

²⁰ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 giugno 2018 sulla situazione attuale della pesca ricreativa nell'Unione europea: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=uriserv:OJ.C_2020.028.01.0002.01.ITA.

²¹ *Ivi*, par. 14.

²² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, “su un nuovo approccio per un'economia blu sostenibile nell'UE – Trasformare l'economia blu dell'UE per un futuro sostenibile”, 17 maggio 2021, COM (2021) 240 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0240&from=EN>.

²³ COM (2023) 103 final, *op. cit.*, v. 2. Responsabilizzare le comunità del settore pesca e acquacoltura: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A52023DC0103>.

b) La dimensione ambientale nella politica comune della pesca.

La crescente valorizzazione del legame fra politica della pesca ed esigenze di tutela ambientale degli ecosistemi marini caratterizza in modo sempre più marcato l'azione delle istituzioni dell'Unione nella determinazione delle misure di gestione delle risorse biologiche del mare.

Pertanto, nel solco della rilevanza progressivamente attribuita alla *prospettiva ecosistemica*, il regolamento base sulla PCP del 2013 la elenca fra gli obiettivi da perseguire in tale settore²⁴. La previsione che le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente svolgano un ruolo determinante anche nell'ambito della disciplina relativa alla PCP attua e rafforza, nella specifica materia, il principio di integrazione ambientale contemplato, in termini generali, dall'art. 11 del TFUE²⁵.

L'incidenza della dimensione ambientale nella gestione della PCP non si esaurisce peraltro nella prospettiva dell'integrazione ecosistemica intesa in senso ampio, ma rileva per altre specifiche esigenze. Al fine di assicurare il rispetto del principio di coerenza fra atti e politiche dell'Unione disposto in termini generali dall'art. 7 del TFUE, il regolamento del 2013 dedica infatti spazio alle esigenze di coordinamento fra le misure di gestione adottate nel quadro della PCP e il rispetto di specifici obblighi derivanti dalle direttive ambientali che, per i loro contenuti, incrociano tale materia²⁶.

Nella sua evoluzione, la prospettiva ecosistemica nella gestione delle risorse biologiche del mare è stata per la verità favorita dalla giurisprudenza del giudice dell'Unione che chiaramente la ha delineata

²⁴ Cfr. l'art. 2, par. 3 del regolamento (UE) 1380/2013, cit.: «La PCP applica alla gestione della pesca l'approccio basato sugli ecosistemi al fine di garantire che le attività di pesca abbiano un impatto negativo ridotto al minimo sugli ecosistemi marini e provvede ad assicurare che le attività di acquacoltura e di pesca evitino il degrado dell'ambiente marino». Per un approfondimento v. C. FIORAVANTI, *op. cit.*, in *Federalismi*, 8 maggio 2019.

²⁵ Sull'evoluzione del principio d'integrazione ambientale e sulla portata delle direttive ambientali (su cui v. *infra*, in particolare par. 4), v. S. MANSERVISI, *Nuovi profili del diritto ambientale dell'Unione europea. Tra evoluzione scientifica e sviluppo sostenibile*, Roma, 2018.

²⁶ Per tali profili v. C. FIORAVANTI, *op. cit.*, par. 5, in *Federalismi*, 8 maggio 2019.

prima ancora che un preciso “approccio ecosistemico”²⁷ fosse esplicitamente indicato nei regolamenti di base della pesca. Infatti, già nel caso *Mondiet*, risalente agli inizi degli anni Novanta, la Corte si era confrontata con il tema dell’integrazione ambientale nella PCP e della sua rilevanza al fine della scelta del fondamento giuridico di atti adottati in materia di pesca ma volti a perseguire anche finalità ambientali di conservazione dell’ecosistema marino. In effetti, proprio la progressiva valorizzazione della dimensione ambientale nell’adozione di misure volte alla conservazione delle risorse biologiche marine ma con una decisa connotazione ambientale è suscettibile di generare dubbi nella scelta del corretto fondamento giuridico prescelto²⁸.

L’orientamento allora espresso dalla Corte secondo cui il regolamento impugnato doveva considerarsi «parte integrante della politica agricola comune», benché fosse stato adottato *anche* alla luce di considerazioni relative alla tutela dell’ambiente si è consolidato – lo si vedrà – nella posizione assunta dalla Corte nell’ultimo decennio. Determinante – nella ricostruzione della Corte – era allora risultata la valutazione dello *scopo precipuo* del regolamento impugnato, vale a dire, nel caso di specie, «assicurare la conservazione e lo sfruttamento razionale delle risorse alieutiche, nonché la limitazione dello sforzo di pesca»²⁹. In quest’ottica, anche se l’atto tendeva non solo alla protezione di una singola specie, ma alla conservazione dell’ambiente marino e del suo ecosistema, evitando che questo fosse compromesso dall’uso di reti non idonee a escludere catture accessorie rispetto alle specie bersaglio, l’accento ambientale non incideva – nella lettura della Corte – sulla corretta scelta delle istituzioni di incardinare l’atto fra le misure di attuazione della politica comune della pesca.

Come si anticipava, la questione relativa all’individuazione del

²⁷ Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, “Il ruolo della PCP nell’attuazione di un approccio ecosistemico alla gestione dell’ambiente marino”, 11 aprile 2008, COM(2008) 187 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A52008DC0187>.

²⁸ Cfr. sentenza della Corte del 24 novembre 1993, causa C-405/92, *Mondiet c. Armement Islais*, Eu:C:1993:906.

²⁹ *Ivi*, par. 28.

corretto fondamento giuridico si è riproposta davanti alla Corte di giustizia nell'ultimo decennio. In un primo caso, nell'ambito di un rinvio pregiudiziale del Tribunale amministrativo di Colonia avente ad oggetto la questione della riconducibilità alla PCP di misure che vietano determinate tecniche e attrezzature da pesca all'interno di aree naturali protette, con l'obiettivo di tutelare l'ecosistema marino nel suo insieme³⁰. In un secondo caso, nel corso di una controversia fra Commissione e Consiglio sulla scelta del fondamento giuridico su cui fondare l'azione esterna dell'Unione per la conservazione delle risorse biologiche dell'Antartico, volta alla creazione di diverse aree marine protette nei mari antartici da cui sarebbero derivati significativi limiti di accesso alle risorse della pesca³¹. In entrambi i casi la Corte ha valutato l'incidenza della "componente ambientale" ai fini della individuazione della base normativa nell'adozione di misure di conservazione che ricadono sulla PCP ma perseguono, al tempo stesso, anche finalità di protezione ambientale, in armonia con il precedente nel caso *Mondiet*³².

Di rilievo, ancora sotto il profilo dell'integrazione della tutela ambientale nelle misure adottate in materia di PCP, è la sentenza resa dalla Corte su ricorso proposto dai Paesi Bassi contro Consiglio e Parlamento³³, riguardante l'introduzione del divieto dal 1° luglio 2021 della pesca con reti da traino a impulso elettrico. È interessante notare come la Corte si richiami, anche in questo caso, al precedente *Mondiet* per chiarire che l'integrazione disposta dall'art. 11 TFUE non comporta di conseguenza la riconduzione della misura alla poli-

³⁰ Cfr. sentenza della Corte del 13 giugno 2018, causa C-683/16, *Deutscher Naturschutzring, Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände e.V. c. Bundesrepublik Deutschland*, EU:C:2018:433; Conclusioni dell'Avvocato generale N. Wahl, presentate il 25 gennaio 2018, EU:C:2018:38, su cui v. *infra*, par. 2 e 5.

³¹ Cfr. sentenza della Corte del 20 novembre 2018, cause riunite C-626/15 e C-659/16, *Commissione europea c. Consiglio*, EU:C:2018:925; Conclusioni dell'Avvocato generale J. Kokott, presentate il 31 maggio 2018, EU:C:2018:362, su cui v. *infra*, par. 3. Per un commento v. N. LIU, *The European Union and the Establishment of Marine Protected Areas in Antarctica*, in *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 2018 (6), pp. 861-874.

³² V. C. FIORAVANTI, *op. cit.*, in *Federalismi*, 8 maggio 2019.

³³ Causa C-733/19, *Paesi Bassi c. Consiglio e Parlamento*, *sup. cit.*

tica ambientale per il solo fatto che tiene conto di esigenze di tutela ambientale e promuove tale obiettivo³⁴. L'introduzione del divieto di tale metodo di pesca trova infatti il suo corretto fondamento normativo nell'art. 43, par. 2, del TFUE. Ed è pertanto nel quadro delle norme che regolano tale politica e del margine di discrezionalità che caratterizza l'esercizio della competenza nella specifica materia che il legislatore dell'Unione ha introdotto il divieto contestato. In quest'ottica, la Corte riconosce pertanto che la scelta operata nel caso di specie non avrebbe necessariamente potuto tenere conto unicamente dei pareri scientifici e tecnici secondo cui, pur evidenziando che non sarebbero ancora del tutto valutabili gli effetti, la tecnica di pesca di cui si era previsto il divieto nell'allegato del regolamento impugnato presenterebbe profili di vantaggio, in termini di tutela dell'ambiente, rispetto ai metodi tradizionali. Il divieto, nella valutazione operata dal legislatore e resa esplicita in particolare nei considerando dell'atto impugnato³⁵, di consentire metodi di pesca che comportano «*effets néfastes importants sur les habitats sensibles et les espèces non ciblées*»³⁶ risponde all'esigenza di integrare le esigenze di tutela ambientale – ai sensi dell'art. 11 TFUE – all'interno di una disciplina dettata ai fini della gestione della politica comune della pesca che si caratterizza per il potere discrezionale attribuito al legislatore nella ricerca del bilanciamento fra i vari obiettivi che devono orientarne la disciplina.

Del resto, in termini più ampi rispetto allo specifico profilo sin qui esaminato, che la sostenibilità ambientale nella politica comune della pesca sia un obiettivo che occorre bilanciare con la sostenibilità economica, sociale e occupazionale è disposto dal regolamento base che ne affida la misura, caso per caso, alle istituzioni. È quanto si evince da una recente pronuncia della Corte³⁷ laddove è ribadito che, anche in sede di fissazione dei totali ammissibili di catture (di

³⁴ *Ivi*, punto 48.

³⁵ *Ivi*, punto 57.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Sentenza della Corte dell'11 gennaio 2024, causa C-330/22, *Friends of the Irish Environment*, EU:C:2024:19. Si veda inoltre, sempre con riguardo alla fissazione di limiti di cattura di determinate specie e del potere discrezionale del Consiglio, sentenza della

seguito “TAC”) e di ripartizione delle possibilità di pesca, il Consiglio «è chiamato a procedere alla valutazione di una situazione economica complessa, per la quale esso dispone, in linea di principio, di un ampio potere discrezionale che verte non esclusivamente sulla determinazione della natura e della portata delle disposizioni da adottare, ma anche in una certa misura sull’accertamento dei dati di base»³⁸. Si tratta – con tutta evidenza – di un bilanciamento che può presentare profili di complessità specie nella pesca multispecifica in presenza di *stock* per i quali i pareri scientifici raccomandino l’assenza di cattura, come nel caso sottoposto alla Corte. In tali ipotesi, infatti, se i TAC fossero fissati al livello indicato dai pareri scientifici, l’obbligo di sbarcare tutte le catture, comprese le catture accessorie di tali *stock*, può avere un effetto “limitante” che costringe i pescherecci a cessare qualsiasi operazione prima che si raggiungano i contingenti assegnati per le altre specie. Nella ricostruzione della Corte, il delicato contemperamento trova un punto di equilibrio nella scelta di fissare TAC delle catture accessorie «ad un livello che non è manifestamente inadeguato a conciliare l’obiettivo di proseguire le attività di pesca multispecifica e quello di ripristinare il buono stato ecologico degli *stock*» accessori³⁹.

Meritano infine un cenno due pronunce che intersecano, in vario modo, la rilevanza della dimensione ambientale della politica comune della pesca nei suoi riflessi sulla normativa interna.

Un primo caso ha riguardo alla normativa interna lituana e, in particolare, al metodo utilizzato per l’assegnazione di possibilità di pesca agli operatori che dispongono di un peschereccio battente bandiera lituana. La Corte di giustizia è stata chiamata a pronunciarsi sull’interpretazione dell’art. 17, par. 6 del regolamento 1380/2013 – il quale prevede che gli Stati membri debbano adottare, ai fini dell’assegnazione delle quote, dei criteri trasparenti e oggettivi, anche di natura ambientale, sociale ed economica – e degli artt. 16 e 20

Corte del 16 novembre 2023, causa C-224/22, *Spagna c. Consiglio*, EU:C:2023:891. Si veda infine C. FIORAVANTI, *op. cit.*, Napoli, 2017, p. 72 ss.

³⁸ *Ivi*, punto 80.

³⁹ *Ivi*, punto 92.

della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nell'ambito di un procedimento pendente avanti alla Corte amministrativa suprema della Lituania⁴⁰. Nel precisare che gli Stati membri determinano l'assegnazione delle possibilità di pesca loro attribuite nell'esercizio di una competenza espressamente riconosciuta dall'art. 17, par. 6 del regolamento 1380, la Corte ha sottolineato che tuttavia all'interno di tale margine discrezionale essi sono tenuti ad utilizzare *criteri trasparenti e oggettivi*⁴¹.

Orbene, dall'esame della normativa interna si evince che tale legislazione consente non solo di evitare che le risorse biologiche marine siano oggetto di uno sfruttamento eccessivo, ma prevede un aumento del 5% della quota assegnata se gli operatori impiegano metodi di pesca rispettosi degli *habitat* naturali e di un ulteriore 5% se tali operatori utilizzano pescherecci meno inquinanti e che consumano meno energia⁴². A giudizio della Corte, complessivamente riguardata, la normativa lituana non solo valorizza i criteri posti in aggiunta al criterio principale, ossia quello della distribuzione su quota "storica" degli operatori del settore, ma è idonea ad assicurare la sostenibilità dal punto di vista ambientale delle attività di pesca in coerenza con gli obiettivi del regolamento di base⁴³.

Da ultimo, merita un cenno anche la giurisprudenza nazionale, con particolare riferimento a quella della Corte costituzionale, che in una recente pronuncia – nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Puglia avente ad oggetto l'adozione di misure di salvaguardia per la tutela del riccio di mare⁴⁴ – è intervenuta sul margine discrezionale che la normativa sovranazionale lascia agli Stati membri. È d'interesse sottolineare che la Corte ha riconosciuto che l'intervento regionale teso a favorire il ripopolamento di tale specie «nei mari regionali, garantendo un periodo di riposo della specie, preservando la risorsa ittica e scongiurando il rischio di estinzione

⁴⁰ Sentenza della Corte del 12 luglio 2018, causa C-540/16, *Spika e a.*, EU:C:2018:565.

⁴¹ *Ivi*, punto 28.

⁴² *Ivi*, punto 47.

⁴³ *Ivi*, punto 48.

⁴⁴ Corte cost. sent. n. 16/2024, 21 febbraio 2024, n. 8, IT:COST:2024:16.

dovuto ai massicci prelievi», appare conforme agli obiettivi del regolamento 1380/2013⁴⁵. La Corte sottolinea inoltre come la misura miri ad assicurare la sostenibilità dal punto di vista ambientale nel lungo termine e, allo stesso tempo, il rispetto dell'approccio precauzionale che è sotteso alla gestione delle risorse biologiche del mare. Negli spazi di «possibile autonomo intervento da parte degli Stati membri» derivanti dalla mancata adozione di misure analoghe adottate dall'Unione, le misure adottate lasciano spazio ad interventi da parte degli Stati membri: nel caso di specie di rango regionale considerato che, nella prospettiva della Corte, le disposizioni impugnate «non contrastano con la competenza legislativa statale esclusiva dello Stato [...] che nell'esercizio della competenza legislativa regionale residuale in materia di pesca producono l'effetto di elevare, in relazione a specifiche esigenze del territorio, il livello di tutela ambientale»⁴⁶.

c) gli sviluppi nel contenzioso relativo alla delimitazione della sfera d'applicazione dell'art. 43.3 TFUE

Il regolamento su cui si regge la politica comune della pesca è il primo adottato in procedura legislativa ordinaria ad esito della rilevante revisione apportata dal Trattato di Lisbona. Vero è che, ancorché il Trattato di Lisbona abbia esteso alla politica comune della pesca il ricorso alla procedura legislativa ordinaria ora contemplata nell'art. 43.2, in sede di revisione è stata altresì codificata la competenza da sempre attribuita al Consiglio ad adottare, su proposta della Commissione, «le misure relative alla fissazione e ripartizione delle possibilità di pesca», come previsto, per l'appunto, dall'art. 43.3 del TFUE: *l'irriducibile disposizione* – come qualificata dall'Avvocato generale Szpunar – che non si arrende all'espansione della procedura legislativa ordinaria nella disciplina della politica comune dell'agricoltura e della pesca e che non rende la vita facile per chi «è chiamato a delimitare l'ambito di applicazione di tale disposizione»⁴⁷.

⁴⁵ *Ivi*, punto 7.3.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Il riferimento è al divertente *incipit* che evoca le storie di Asterix il Galli-

La riserva di competenza nell'adozione di tali misure ha, in effetti, finito per sollevare delicati conflitti interistituzionali che hanno dato vita ad una giurisprudenza che – a partire dal caso “Venezuela”⁴⁸ – ha progressivamente illuminato i confini non solo rispetto all'art. 43.2, ma anche in relazione all'art. 291 TFUE⁴⁹.

Decisivo è risultato infatti, nella giurisprudenza che si è susseguita, l'orientamento della Corte in quella prima pronuncia in cui ha tracciato il rapporto fra le procedure previste dai paragrafi 2 e 3 dell'art. 43. La trattazione della causa ha richiesto la valutazione di questioni giuridiche complesse che coinvolgevano anche i profili esterni dell'azione dell'Unione, ma la questione centrale è risultata, per l'appunto, la definizione del rapporto fra il secondo e il terzo comma dell'art. 43. Nelle sue Conclusioni, l'Avvocato generale, considerati il contenuto e gli obiettivi della decisione impugnata, non aveva mancato di riconoscere la «difficoltà nel definire la portata della competenza del Consiglio ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 3» dal momento che, se da un lato «in tale disposizione è delineato un elenco esaustivo delle materie», dall'altro lato è pur vero che “il termine di connessione [*misure relative a*]” sembrava ampliare la portata della previsione normativa, anche se⁵⁰ – concludeva l'Avvocato generale – tale base normativa non poteva ritenersi utilizzabile per ogni misura «che sia in qualche modo connessa alle possibilità di pesca»⁵¹.

Nella ricostruzione presentata alla Corte, l'Avvocato generale prospettava una visione alla luce della quale le misure riconducibili all'art. 43.3, anche estensivamente interpretando la norma, valoriz-

co: «[s]iamo nel 2016 dopo Cristo. Tutta la politica agricola comune (...) è disciplinata dalla procedura legislativa ordinaria... Tutta? No! Una disposizione irriducibile (...) resiste infatti ancora a tale procedura ordinaria», cfr. Conclusioni dell'Avvocato generale M. Szpunar, presentate il 20 aprile 2016, par. 1, EU:C:2016:279, nella causa C-113/14, sentenza della Corte del 7 settembre 2016, *Germania c. Parlamento e Consiglio*, EU:C:2016:635.

⁴⁸ Sentenza della Corte del 26 novembre 2014, cause riunite C-103/12 e C-165/12, *Parlamento e Commissione c. Consiglio*, EU:C:2014:2400.

⁴⁹ v. C. FIORAVANTI, *Nuovi equilibri e conflitti istituzionali: le misure riservate al Consiglio in materia di agricoltura e pesca nella lettura della Corte di giustizia*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2020, pp. 31-67.

⁵⁰ *Ivi*, par. 159 (parentesi mia).

⁵¹ *Ivi*, par. 161.

zando il termine di connessione «relative a», non avrebbero comunque potuto ricomprendere quelle che costituiscono il *presupposto* per la fissazione e la ripartizione di possibilità di pesca, la cui adozione non può che essere assegnata al legislatore. Al Consiglio, l'art. 43.3 riserva – nelle Conclusioni rappresentate alla Corte – la competenza ad adottare decisioni «in base ad una valutazione dettagliata (e spesso tecnica), a seconda delle circostanze, di dati pertinenti relativi ai livelli sostenibili di sfruttamento delle risorse ittiche nonché alla conservazione e alla gestione di tali risorse», ma non anche il potere di operare la scelta politica da cui deriva a valle la fissazione delle possibilità di pesca⁵².

E la Corte, dal canto suo, ha risolto la questione controversa attribuendo a ciascuna disposizione dell'art. 43 TFUE un campo di applicazione distinto. Più precisamente, nella lettura della Corte, la procedura legislativa ordinaria deve trovare applicazione in tutti i casi in cui l'atto da adottare contenga una decisione *politica* dell'Unione, mentre la procedura più snella del terzo comma va riservata all'emanazione delle decisioni *tecniche*, che «si suppone siano prese per dare esecuzione a disposizioni adottate sulla base del paragrafo 2 dell'art. 43»⁵³. In particolare, la Corte ha precisato che hanno natura politica tutte le decisioni che comportano un apprezzamento di quanto sia *necessario* per realizzare, nella specifica materia, gli obiettivi dell'Unione nella PCP⁵⁴. Il terzo comma dello stesso articolo non può che trovare applicazione nell'adozione di misure meramente tecniche, che non implicano valutazione alcuna circa la loro necessità rispetto agli obiettivi della politica dell'Unione poiché tale necessità è già stata stabilita dalla decisione politica a monte: la misura tecnica definisce pertanto elementi di dettaglio e nella sostanza è di natura esecutiva.

⁵² *Ivi*, par. 164.

⁵³ Cfr. cause riunite C-103/12 e C-165/12, *Parlamento e Commissione c. Consiglio*, *sup. cit.*, par. 50.

⁵⁴ *Ivi*, par. 50 (corsivo aggiunto): «L'adozione delle disposizioni previste dall'articolo 43, paragrafo 2, TFUE presuppone *obbligatoriamente* una valutazione relativa alla questione se esse siano «necessarie» per poter perseguire gli obiettivi inerenti alle politiche comuni disciplinate dal Trattato FUE».

Negli sviluppi successivi, l'assunto secondo cui l'esercizio di tale competenza non può estendersi a decisioni che implicano scelte politiche necessarie per il conseguimento degli obiettivi della materia, affidate proprio per questa loro finalità al legislatore, non è posto in discussione. Ma, per la verità, trova via via spazio – anche nelle ultime pronunce – un'interpretazione che non limita il ruolo del Consiglio all'adozione di misure strettamente “esecutive” di decisioni assunte a monte dal legislatore. Nell'evoluzione giurisprudenziale successiva, la Corte approfondisce ulteriormente sia l'ampiezza del campo di applicazione del par. 3 dell'art. 43, sia il rapporto fra quest'ultimo paragrafo e l'art. 291, par. 2 che – come è noto – attribuisce al Consiglio il potere di adottare misure di esecuzione.

Il caso *merluzzo bianco*⁵⁵ prende origine da due distinti ricorsi alla Corte proposti dalla Commissione e dal Parlamento, entrambi volti ad ottenere l'annullamento di un regolamento del Consiglio, adottato sulla base dell'art. 43.3, avente ad oggetto la modifica di un regolamento – nella parte relativa alla determinazione dei criteri di calcolo della quantità massima di catture.

Orbene, mentre il procedimento su questo caso è in corso, viene pubblicata la sentenza *Venezuela* che, pur se incentrata su profili che si ricollegano all'azione esterna dell'Unione, ha ad oggetto il profilo dell'adeguatezza della base giuridica nella scelta fra il par. 2 e 3 dell'art. 43. Non sfugge, del resto, all'Avvocato generale, la rilevanza del precedente: «ragioni importanti, relative alla certezza del diritto, impongono di rispettare l'autorità di una recente sentenza della Grande Sezione (caso *Venezuela*) e di seguire l'interpretazione dei paragrafi 2 e 3 dell'articolo 43 TFUE in essa stabilita», non ravvisando «alcun motivo per cui una siffatta interpretazione di tali disposizioni non debba essere altrettanto valida nelle presenti cause»⁵⁶. Tuttavia, nelle sue conclusioni, l'Avvocato generale apre ad un'interpretazione che assegna al Consiglio il potere di ricorrere all'art. 43.3 anche senza «una previa de-

⁵⁵ Sentenza della Corte dell'1 dicembre 2015, cause riunite C-124/13 e C-125/13, *Parlamento c. Consiglio*, par. 59, EU:C:2015:790.

⁵⁶ Cfr. le Conclusioni dell'Avvocato generale N. Wahl, presentate il 21 maggio 2015, par. 44, EU:C:2015:337.

cisione su scelte di natura politica in materia di PCP ai sensi dell'art. 43, paragrafo 2, TFUE»⁵⁷. Del resto, anche la Corte per parte sua non esclude che l'ambito di applicazione del paragrafo 3 dell'art. 43 possa «estendersi a misure che non si limitano alla fissazione e alla ripartizione delle possibilità di pesca», ma pur sempre «a condizione che tali misure non implicino una scelta politica riservata al legislatore a causa del loro carattere necessario per il perseguimento degli obiettivi afferenti alle politiche comuni dell'agricoltura e della pesca»⁵⁸.

Ma c'è di più. La Corte non ha mancato di approfondire anche il tema del rapporto fra art. 43.3 e art. 291, par. 2 TFUE. Sul presupposto che le misure adottate sulla base del paragrafo 3 dell'art. 43 «non si confondono puramente e semplicemente» con quelle contemplate dall'art. 291, la Corte ha purtuttavia riconosciuto tale misure possano assimilarsi gli atti esecutivi di cui all'art. 291, par. 2. In altre parole, l'art. 43.3 rappresenta una procedura speciale, rispetto a quella prevista dall'art. 291, per l'adozione di provvedimenti esecutivi in materia di agricoltura e pesca⁵⁹.

Vero è però che, al di là della valutazione operata con riguardo alla misura oggetto di valutazione nel caso concreto, la Corte ammette che l'art. 43.3 possa avere una portata anche più ampia. Anzi, la sentenza chiaramente indica come la norma sia utilizzabile in modo indipendente dal 43.2: in tal senso potrebbe utilizzarsi in mancanza di un precedente atto fondato sul 43.2, cui l'atto seguente dia, appunto, esecuzione⁶⁰. E, sotto questo profilo, allora la Corte sottolinea la peculiarità rispetto alle misure di esecuzione che necessitano di un

⁵⁷ *Ivi*, par. 51.

⁵⁸ Cfr. cause riunite C-124/13 e C-125/13, *Parlamento c. Consiglio*, *sup. cit.*

⁵⁹ *Ivi*, par. 52.

⁶⁰ Nelle parole della Corte: «Sebbene sia vero che l'articolo 43, paragrafo 3, TFUE conceda al Consiglio il potere di adottare, in particolare, atti di esecuzione nel settore considerato, resta comunque il fatto che simili atti non si confondono puramente e semplicemente con quelli contemplati dall'articolo 291, paragrafo 2, TFUE»: *ivi*, par. 54, per concludere che: «allorché adotta atti sul fondamento dell'articolo 43, paragrafo 3, TFUE, il Consiglio deve agire rispettando i limiti delle sue competenze nonché, *eventualmente*, la cornice giuridica già stabilita in applicazione dell'articolo 43, paragrafo 2, TFUE» (il secondo limite – eventuale – si presenta appunto quando il Consiglio adotti provvedimenti di tipo esecutivo): *ivi*, par. 58 (corsivo aggiunto).

atto “sottostante”. L’apertura offerta dalla Corte trova successiva conferma nella pronuncia sul caso OCM⁶¹ che – diversamente dai precedenti – ha ad oggetto misure adottate dal Consiglio ai sensi del 43.3 nel quadro della politica agricola comune. Anche in tal caso la questione controversa attiene alla scelta della base giuridica opportuna, nell’alternativa fra art. 43.2 e art. 43.3⁶². In continuità con i suoi precedenti, la Corte rende ancora più esplicita l’apertura prospettata nel caso *merluzzo bianco*. In particolare, la Corte chiarisce come la base giuridica fornita dall’art. 43.3 possa essere utilizzata in modo autonomo dal Consiglio e non sia destinata ad entrare in gioco *solo* per dare esecuzione ad un precedente atto adottato sulla base dell’art. 43.2⁶³. Le norme di cui all’art. 43 – precisa infatti la Corte – «perseguono fini differenti e hanno ciascuno uno specifico ambito di applicazione. Pertanto, così come il Consiglio deve rispettare i limiti alle sue competenze quando adotta misure sul fondamento dell’articolo 43, paragrafo 3, TFUE, il legislatore dell’Unione è tenuto a rispettare i limiti delle competenze che gli sono attribuite, quando adotta misure sulla base dell’articolo 43, paragrafo 2, TFUE»⁶⁴. Sebbene sia vero che l’art. 43.3 attribuisce al Consiglio il potere di adottare *in particolare* atti di esecuzione, resta comunque il fatto che «tali atti non si con-

⁶¹ L’organizzazione comune dei mercati (OCM), all’epoca dei fatti della causa C-113/14, era disciplinata dal regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio. Ad oggi, v. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32021R2117>.

⁶² Cfr. causa C-113/14, *Germania c. Parlamento e Consiglio*, *sup. cit.*

⁶³ Al riguardo, la Corte fornisce un importante chiarimento circa un passo della sentenza sul caso *merluzzo bianco*, precisando che: «non si può validamente sostenere che la Corte abbia riconosciuto l’esistenza di una gerarchia tra le due disposizioni in questione. Infatti, l’utilizzo, da parte della Corte, del termine «eventualmente» consente di dedurre che il Consiglio può fare uso delle competenze a esso riconosciute dall’articolo 43, paragrafo 3, TFUE, anche se il legislatore dell’Unione non ha ancora stabilito il quadro giuridico tramite l’esercizio delle competenze che gli sono riconosciute all’articolo 43, paragrafo 2, TFUE»: cfr. *ivi*, par. 59.

⁶⁴ *Ivi*, par. 74. La conclusione della Corte nella sentenza in esame fa dunque luce sul passo della sentenza sul caso *Venezuela* (v. *supra*, par. 3) là dove aveva affermato che le misure adottate sulla base dell’art. 43.3 sono di natura principalmente tecnica e si *suppone diano esecuzione* a disposizioni adottate dal legislatore sulla base dell’art. 43.2.

fondono puramente e semplicemente con gli atti che attribuiscono competenze di esecuzione ai sensi dell'art. 291, par. 2 TFUE»⁶⁵.

Si consolida così nel percorso seguito dalla Corte il riconoscimento di una competenza esclusiva del Consiglio ma da esercitarsi – vuoi per adottare atti in via autonoma o per dare esecuzione ad atti adottati *ex art.* 42.2 – pur sempre in uno spazio circoscritto alla definizione «di elementi principalmente tecnici»⁶⁶ e non già per adottare misure che racchiudano scelte politiche.

Negli ultimi sviluppi, la Corte non si è discostata dall'orientamento sin qui delineato. Semmai, va evidenziata – fra le pronunce ove il profilo è stato oggetto di valutazione⁶⁷ – la sentenza che ha avuto ad oggetto l'adozione di *misure tecniche* in materia di conservazione delle risorse della pesca⁶⁸. Nel caso di specie, l'adozione di misure da parte del Consiglio, pur non implicando una scelta politica riservata al legislatore dell'Unione, finiva per incidere sul potere assegnato alla Commissione di adottare atti delegati volti alla fissazione di apposite misure tecniche. Ebbene, anche in tale caso, la Corte, valutando la portata delle misure controverse, non l'operato del Consiglio, ha considerato che la Commissione non era intervenuta «per adottare essa stessa atti delegati»⁶⁹ e che le disposizioni controverse avevano «carattere temporaneo»⁷⁰. Di più: la Corte giunge infatti ad affermare – in linea con le conclusioni dell'Avvocato generale – che «l'adozione delle disposizioni controverse da parte del Consiglio ha avuto lo scopo di colmare una lacuna che sarebbe altrimenti perdurata per una parte, se non addirittura per la totalità, del 2021»⁷¹.

4. Non si può non considerare la giurisprudenza della Corte di giustizia che si è susseguita nell'ultimo decennio, quale contribu-

⁶⁵ *Ivi*, par. 56.

⁶⁶ *Ivi*, par. 71.

⁶⁷ Cfr. causa C-330/22, *Friends of the Irish Environment*, *sup. cit.* e causa C-224/22, *Spagna c. Consiglio*, *sup. cit.*

⁶⁸ Sentenza della Corte del 24 novembre 2022, causa C-259/21, *Parlamento c. Consiglio (Mesures techniques relatives aux possibilités de pêche)*, EU:C:2022:917.

⁶⁹ *Ivi*, punto 74.

⁷⁰ *Ivi*, punto 76.

⁷¹ *Ivi*, punto 88.

to ineludibile al dibattito sulle prospettive di revisione della disciplina della PCP. Infatti, il contenzioso ha fatto emergere la rilevanza di alcune delle questioni sulle quali le istituzioni saranno chiamate a porre la loro attenzione. Invero, sia nella *Comunicazione della Commissione* del 2023 che nella *Risoluzione* del Parlamento europeo del 2024⁷², si trova conferma che nella prospettiva di revisione della disciplina sono emersi alcuni temi relevantissimi su cui si segnala – occorre notarlo – una sostanziale convergenza delle visioni delle istituzioni.

Anzitutto, un ruolo di primo piano è occupato dal tema – da sempre centrale – del bilanciamento della sostenibilità della pesca, nei suoi profili ambientali e sociali. Per le istituzioni appare cruciale rimodulare nel quadro della PCP la dimensione sociale, elemento questo che ha trovato accoglimento anche nella giurisprudenza della Corte. Il Parlamento, in particolare, non manca di sottolineare, con riguardo alla pesca su piccola scala, artigianale e costiera, che è «imperativo tutelarne il ruolo socioeconomico vitale in molte comunità costiere e il ruolo strategico per la disponibilità degli approvvigionamenti alimentari»⁷³. Più in generale la questione della gestione delle risorse mediante fissazione di TAC per singolo *stock* risulta particolarmente problematica (e sul punto la Corte è stata, non a caso, coinvolta) nella pesca multispecifica a causa dell'effetto del contingente limitante e della necessaria previsione di misure “compensative”. Parimenti, nell'ottica del rafforzamento dell'approccio ecosistemico – e anche su questo punto la Corte ha espresso una chiara posizione valorizzando la portata della previsione contenuta nel regolamento 1380/2013 – le istituzioni non mancano di sottolinearne la rilevanza, in una visione che, in termini più ampi, porti a considerare gli effetti derivanti, per il futuro del settore, anche dai cambiamenti climatici.

Di rilievo risulta poi la pronuncia del Tribunale relativa alla pesca ricreativa alla luce degli orientamenti espressi dalla Commissione

⁷² V. *supra* par. 2.

⁷³ Risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 2024 sullo stato di avanzamento dell'attuazione della politica comune della pesca e le prospettive future, cit., punto 85.

europea e dal Parlamento europeo. La sentenza nel caso *IFSUA* non solo ha fugato profili di incompetenza dell'Unione nell'adozione di misure restrittive, ma ha altresì posto l'accento sull'esigenza che tale attività sia oggetto di adeguati interventi statali che ne possano garantire l'esercizio in maniera compatibile con gli obiettivi della PCP. E il Parlamento europeo, dal canto suo, ha posto l'accento «sull'urgenza e la necessità di migliorare la raccolta dei dati provenienti dalle catture della pesca ricreativa»⁷⁴; ciò al fine di valutare «l'impatto delle attività di pesca ricreativa dell'UE sull'ecosistema marino e le risorse biologiche marine»⁷⁵.

Di rilievo, ancora nelle prospettive future della PCP, la posizione espressa dalla Corte relativa ai criteri utilizzati dagli Stati membri per l'assegnazione dei contingenti loro attribuiti, a norma dell'art. 17 del regolamento 1380/2013. La Corte ha, infatti, valorizzato l'utilizzo in larga misura di metodi basati su diritti storici ma, al tempo stesso, ha sottolineato la rilevanza di criteri «trasparenti e oggettivi» di assegnazione e anche di criteri di natura ambientale come previsto dalla disciplina vigente. E, anche per questo profilo, le istituzioni rappresentano l'esigenza di avviare «discussioni tra gli Stati membri e i portatori di interessi in vista dell'elaborazione di un vademecum sulla ripartizione delle possibilità di pesca, al fine di migliorare la trasparenza, promuovere pratiche di pesca sostenibili in tutta l'UE e sostenere la pesca costiera e su piccola scala»⁷⁶.

Merita, infine, un cenno lo spazio che le istituzioni dedicano all'acquacoltura nel quadro della PCP per la quale il regolamento base prevede il ricorso al “metodo aperto di coordinamento”, su impulso degli orientamenti generali della Commissione⁷⁷. Sul punto, il Parlamento europeo ricorda l'importanza del settore al fine di garantire la sicurezza alimentare a lungo termine e il contributo in

⁷⁴ *Ivi*, punto 151.

⁷⁵ *Ivi*, punto 152.

⁷⁶ *Ivi*, punto 98.

⁷⁷ Sia consentito il rinvio a C. FIORAVANTI, *L'acquacoltura nella politica comune della pesca alla ricerca di coerenza fra atti vincolanti, orientamenti strategici e metodo aperto di coordinamento*, in F. ROSSI DAL POZZO, V. RUBINO (a cura di), *La sicurezza alimentare tra crisi internazionali e nuovi modelli economici*, Bari, 2023, p. 157 ss.

termini occupazionali⁷⁸. Allo stesso tempo, nel tracciare un bilancio dell'ultimo decennio, l'istituzione rileva come l'acquacoltura «si trovi in una situazione di stallo e che siano stati compiuti progressi limitati nella riduzione degli oneri amministrativi e nell'integrazione dell'acquacoltura nella pianificazione dello spazio marittimo, costiero e delle zone interne»⁷⁹. La Commissione, per parte sua, ha preannunciato, nella *Comunicazione* del 2023, l'adozione entro il 2024 di nuovi orientamenti strategici⁸⁰.

In definitiva, dopo dieci anni dall'adozione del regolamento di base, le istituzioni dell'Unione europea si trovano ad un bivio. Da una parte la disciplina della PCP ha bisogno di necessarie riforme utili a rispondere ai problemi, in termini di sostenibilità ambientale e di efficacia delle norme sovranazionali (due dimensioni da tenere in stretta correlazione), che ormai confrontano la politica in discorso da diverso tempo e che si sono aggravati a ragione del progressivo peggioramento del cambiamento climatico. Dall'altra parte, occorre ripensare la PCP anche nell'ottica della sua declinazione di settore cruciale per l'economia di diversi Stati membri. Non sarà facile per le istituzioni dell'Unione trovare il punto di equilibrio tra queste esigenze, così come non è stata facile tale operazione per la Corte quando le cause giunte al suo scrutinio hanno richiesto la sua sapiente opera di bilanciamento fra contrapposti interessi ed istanze in gioco: competenze nazionali e dell'Unione; sostenibilità ambientale e sociale; preservazione delle risorse della pesca e loro sfruttamento economico.

Eppure, questa fondamentale politica dell'Unione europea deve guardare avanti camminando sull'attuale cornice dei trattati, facendo tesoro della giurisprudenza della Corte di giustizia e tentando, al meglio, di affrontare le sfide che il presente già pone alle istituzioni, agli Stati membri e a tutti gli operatori del settore.

⁷⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 2024 sullo stato di avanzamento dell'attuazione della politica comune della pesca e le prospettive future, cit., punto 154 ss.

⁷⁹ *Ivi*, punto 157

⁸⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, "La politica comune della pesca, oggi e domani: un patto per la pesca e gli oceani per una gestione delle attività alieutiche sostenibile, innovativa, inclusiva e basata su dati scientifici", cit., p. 10.

RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

ENRICO MEZZACAPO

LA NATURE RESTORATION LAW: ANALISI DELLE IMPLICAZIONI PER GLI ECOSISTEMI AGROALIMENTARI

ABSTRACT

Il 17 giugno 2024 il Consiglio dell'Unione europea ha adottato formalmente il regolamento sul Ripristino della Natura. Questo ha l'obiettivo di delineare misure volte a ripristinare la totalità delle zone terrestri e marine dell'UE entro il 2050. Tra gli ecosistemi oggetto di ripristino contemplati dal regolamento, vi sono anche quelli legati alla produzione agroalimentare. Le problematiche relative alla produzione agricola e agli interessi degli agricoltori europei hanno costituito aspetti fondamentali nella fase preparatoria del regolamento. In tale contesto, il presente elaborato parte dall'esame del legame tra il settore agroalimentare e la perdita di habitat, nonché il deterioramento della salute degli ecosistemi europei (par. I). Successivamente, si procede a una disamina delle criticità della normativa vigente sulla protezione e conservazione della natura (par. II), al fine di inquadrare l'azione dell'UE in materia di ripristino della natura alla luce della transizione ecologica prevista dal *Green Deal*, e di fornire risposte alle questioni emerse dalle lacune regolatorie individuate (par. III). L'analisi mira a chiarire la complessa questione del ripristino degli ecosistemi legati al settore agroalimentare, evidenziando le questioni politicamente controverse emerse durante il difficile *iter* legislativo e le inesattezze e le distorsioni costruite da alcuni gruppi di interesse attorno alle disposizioni al fine di indebolirne l'efficacia. L'analisi rivela come alcune caratteristiche essenziali della proposta originaria del regolamento siano rimaste invariate, mentre i compromessi ritenuti necessari per l'approvazione di quest'ultimo abbiano significativamente inciso sull'efficacia e sulla concreta attuabilità di alcune disposizioni, in particolare quelle concernenti il settore agroalimentare (par. V). Infine, l'ultimo paragrafo (par. VI) esplora le sinergie tra il Regolamento in esame

e altri strumenti normativi dell'UE che promuovono, almeno negli intenti, la tutela della salute e della biodiversità degli ecosistemi agroalimentari, con particolare riferimento alla Politica Agricola Comune.

On June 17, 2024, the Council of the European Union formally adopted the Nature Restoration Regulation, aiming to restore terrestrial and marine areas across the EU by 2050. Among the ecosystems targeted, those linked to agri-food production are included, reflecting the centrality of agricultural concerns during the preparatory phase. This study examines the nexus between agri-food systems and ecosystem degradation (Section I), critiques existing nature conservation laws (Section II), and evaluates the regulation's role in the EU's ecological transition under the Green Deal (Section III). It highlights politically contentious issues and compromises that have impacted the regulation's effectiveness, particularly concerning the agri-food sector (Section V), and concludes with an exploration of synergies with other EU frameworks, including the Common Agricultural Policy (Section VI).

PAROLE CHIAVE: Ripristino della natura – Ecosistema Agroalimentare – Sistema alimentare.

KEYWORDS: *Nature Restoration – Agri-food Ecosystem – Food system – Food Security.*

SOMMARIO: 1. L'impatto del settore agroalimentare sugli ecosistemi europei. – 2. Criticità della normativa vigente in materia di protezione della natura. – 3. La salute degli ecosistemi agroalimentari all'interno della transizione verso un sistema alimentare sostenibile. – 4. Compromessi normativi e attuabilità: le conseguenze per il settore agroalimentare – 5. Sinergie normative per la tutela della salute e biodiversità degli ecosistemi agricoli – 6. Considerazioni conclusive.

1. Nonostante gli sforzi compiuti a livello globale e comunitario, e malgrado si tratti di un problema ricorrente di cui si discute da decenni, il deperimento ecologico e la perdita di biodiversità continuano ad aumentare in modo preoccupante a livello mondiale. Come ampiamente documentato dai rapporti dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC)¹, dell'*Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services* (IPBES)², dal *Global Biodiversity Outlook* (CBO)³, e dal *EU Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services* (MAES)⁴, l'umanità è chiamata a scelte strategiche necessarie e fondamentali per salvare il pianeta e sé stessa in un arco temporale molto ristretto. L'azione antropica, congiuntamente all'aumento delle temperature, ha reso gli ecosistemi fortemente esposti e vulnerabili alla proliferazione di eventi meteorologici estremi. Tale situazione sta provocando perdite irreversibili di moltissime tipologie di habitat⁵. Gli ecosistemi⁶, infatti, subiscono pressioni ben oltre la loro capacità di adattamento e rigenerazione⁷. Il report MAES⁸ denuncia

¹ Cfr. i report IPCC *AR6 Synthesis Report. Climate Change 2023», Summary for Policymakers, 2023*; IPCC, *Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse Gas Fluxes in Terrestrial Ecosystems. Summary for Policy-Makers, 2019*.

² Cfr. il report IPBES *Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, 2019*.

³ Cfr. il report del *Secretariat of the Convention on Biological Diversity, Global Biodiversity Outlook 5, 2020*.

⁴ Cfr. MAES *et al., Mapping and Assessment of Ecosystems and Their Services: An EU Ecosystem Assessment, 2020*.

⁵ La direttiva (UE) 92/43/CEE all'art. 1.b definisce gli habitat naturali come «zone terrestri o acquatiche che si distinguono grazie alle loro caratteristiche geografiche, abiotiche e biotiche, intera mente naturali o seminaturali».

⁶ Il regolamento (UE) 2024/1991, art. 3, comma 1°, sul Ripristino della Natura definisce un ecosistema come «complesso dinamico di comunità di piante, animali, funghi e microrganismi e del loro ambiente non vivente che interagiscono formando un'unità funzionale; comprende tipi di habitat, habitat di specie e popolazioni di specie».

⁷ *Ibidem*, cfr. nota 2.

⁸ Questa valutazione degli ecosistemi dell'UE, elaborata nel 2021 su mandato della Commissione europea, mette insieme per la prima volta una serie di dati concordati dai Paesi membri sullo stato e sulle tendenze degli ecosistemi dell'UE e sulla loro capacità di fornire «servizi ecosistemici».

quanto questa perdita di biodiversità stia avvenendo a ritmo allarmante in tutta Europa. In base ai dati disponibili, risulta evidente quanto siano necessarie ed urgenti delle misure per assistere il ripristino di ecosistemi e ristabilire, ove possibile, gli habitat andati perduti. Il 17 giugno 2024 il Consiglio dell'Unione europea ha adottato formalmente il regolamento per il ripristino della natura, o *Nature Restoration Law* (NRL)⁹. Questo Regolamento, primo e unico nel suo genere, ha lo scopo di ripristinare almeno il 20% delle zone terrestri e marine dell'UE entro il 2030 e tutti gli ecosistemi che necessitano di ripristino entro il 2050. Per ripristino degli ecosistemi, come si evince dalla risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite che ha lanciato il programma *United Nations Decade on Ecosystem Restoration* (2021-2030)¹⁰, si intende un'ampia gamma di attività che hanno l'obiettivo di riparare gli ecosistemi degradati. Questo programma colloca le attività di ripristino all'interno di quattro categorie principali: la riduzione di impatti negativi sull'ambiente e sulla società, quali l'inquinamento e l'uso non sostenibile delle risorse; il risanamento e la bonifica del terreno da contaminanti e inquinanti; il ripristino delle funzioni e dei servizi ecosistemici in habitat altamente alterati come quelli destinati alla produzione primaria o agli insediamenti urbani; ed infine il ripristino ecologico, che mira a orientare un ecosistema degradato verso una traiettoria di recupero che gli consenta un adattamento efficace ai cambiamenti locali e globali, garantendogli il mantenimento di buone condizioni stabili e durature nel tempo.

Il regolamento contiene quella che, ad oggi, in Europa, è considerata come una delle definizioni più esaustive dell'azione di ripristino della natura¹¹. Quest'ultima è, infatti, descritta come «il processo volto ad aiutare, attivamente o passivamente, il ripristino di un ecosistema¹² al fine di migliorarne la struttura e le funzioni, con lo scopo di conservare o rafforzare la

⁹ V. Comunicato stampa del Consiglio, reperibile al seguente link: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/06/17/nature-restoration-law-council-gives-final-greenlight/#:~:text=Today%20the%20Council%20formally%20adopted,need%20of%20restoration%20by%20050.>

¹⁰ La risoluzione UNITED NATIONS A/73/251, *United Nations Decade on Ecosystem Restoration 2021-2030*, Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite disponibile al seguente link: https://digitallibrary.un.org/record/3794317?ln=ar&v=pdf#:~:text=A_RES_73_284%20DFR%20%2D-,PDF,-%3B%20Other%3A.

¹¹ Cfr. nota 6 sul regolamento (UE) 2024/1991 sul ripristino della natura, art. 3, comma 3°.

¹² *Ibidem*, art. 3 comma 1° un ecosistema è definito come un «complesso dinamico di comunità di piante, animali, funghi e microrganismi e del loro ambiente non vivente che interagiscono formando un'unità funzionale; comprende tipi di habitat, habitat di specie e popolazioni di specie».

biodiversità e la resilienza degli ecosistemi, migliorando la superficie di un tipo di habitat fino a portarla a un buono stato¹³, ristabilendo la superficie di riferimento favorevole¹⁴ e migliorando l'habitat di una specie fino a portarlo a una qualità e quantità sufficienti». Tutti i *report* sopracitati dichiarano come l'azione di ripristino di suolo¹⁵, torbiere, zone umide¹⁶, fiumi, foreste ed ecosistemi agricoli¹⁷ sia una misura fondamentale di adattamento e mitigazione per gli impatti dei cambiamenti climatici. Questo implica l'azione dell'uomo nell'assistere il ripristino della composizione e delle funzioni dell'ecosistema, quali ad esempio la ripiantumazione, la traslocazione di specie vegetali¹⁸ o la ricostruzione del suolo, nonché l'inversione dei danni antropici, come la rimozione di infrastrutture nocive e degli agenti

¹³ *Ibidem*, art. 3, comma 4°, per «buono stato» si intende: con riferimento a una superficie di un tipo di habitat, stato in cui le caratteristiche fondamentali del tipo di habitat, in particolare la sua struttura, le sue funzioni e le sue specie tipiche o la sua composizione di specie tipiche, riflettono l'elevato livello di integrità, stabilità e resilienza ecologica necessario per garantire il mantenimento a lungo termine.

¹⁴ *Ibidem*, art. 3, comma 8°, per superficie di riferimento favorevole si intende: la superficie totale di un tipo di habitat in una data regione biogeografica o marina a livello nazionale che è considerata il minimo necessario per garantire la sostenibilità a lungo termine del tipo di habitat e delle sue specie tipiche o della sua composizione di specie tipiche, e di tutte le variazioni ecologiche significative di tale tipo di habitat nella sua area di ripartizione naturale, costituita dalla superficie attuale del tipo di habitat e, se tale superficie non è sufficiente per la sostenibilità a lungo termine del tipo di habitat e delle sue specie tipiche o della sua composizione di specie tipiche, dalla superficie aggiuntiva necessaria per il ristabilimento del tipo di habitat.

¹⁵ Questi giudizi vengono riportati anche nella valutazione di impatto SWD (2022) 167 *Commission staff working document of the impact assessment accompanying the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration* del 2022.

¹⁶ *Ibidem*, ad esempio, la riumentificazione e il ripristino delle torbiere drenate in territorio europeo, spesso associate alle attività agricole, potrebbero ridurre le emissioni di carbonio di circa 50 MtCO₂ all'anno, oltre a fornire benefici alla biodiversità con habitat sani per le specie preziose per la vita di questi ecosistemi.

¹⁷ Nel contesto del rapporto MAES gli agro-ecosistemi sono definiti come: «comunità di piante e animali che interagiscono nei loro ambienti fisici e chimici che sono stati modificati dall'uomo per produrre cibo, mangimi, fibre, energia e altri prodotti destinati al consumo umano e alla trasformazione». Il processo MAES ha classificato gli agroecosistemi in ecosistemi di terre coltivate e praterie che insieme rappresentano quasi la metà degli ecosistemi terrestri dell'UE. I terreni coltivati comprendono le aree utilizzate per coltivazioni temporanee e permanenti, i terreni temporaneamente incolti, le orticolture e gli habitat domestici.

¹⁸ Si definisce traslocazione un'azione deliberata e intenzionale di trasferimento di individui o popolazioni spontanee di una specie. Tra le tipologie di traslocazione si distinguono: «la reintroduzione» di una specie vegetale in un'area in cui era presente in precedenza ma in cui è ora estinta; «il rafforzamento» di una specie per accrescere la densità o la diversità di una determinata popolazione per accrescerne la vitalità; infine, «l'introduzione» di specie estinte in un determinato areale storico che vengono introdotte come atto di conservazione estrema *in situ* in un territorio che non coincide con l'areale storico. Si veda per approfondimenti la pubblicazione dell'IUCN *Guidelines for reintroductions and other Conservation Translocation*, 2012.

inquinanti, o l'arresto della deposizione di azoto. Inoltre, è ampiamente dimostrato dalla letteratura scientifica che queste azioni di ripristino rappresentano una misura necessaria per la riduzione dei rischi, della vulnerabilità e dell'esposizione degli ecosistemi a fenomeni meteorologici estremi e disastri naturali¹⁹. In sintesi, l'azione di ripristino contribuirebbe a rendere la biosfera più resiliente. Un ecosistema resiliente è un sistema che ha la capacità, pur esposto a determinati pericoli e fattori di stress, di resistere, assorbire, adattarsi e riprendersi dagli effetti di un pericolo in modo tempestivo ed efficiente²⁰.

Tralasciando le definizioni, è essenziale tuttavia comprendere quali circostanze e fattori abbiano determinato la necessità di richiedere interventi di ripristino degli ecosistemi, soprattutto in Europa. Dal rapporto *MAES* si evince che la maggior parte degli habitat considerati sotto la protezione dell'allegato I della direttiva habitat e gli ecosistemi acquatici elencati nella direttiva quadro sulle acque sono in cattivo stato di conservazione²¹. Questi dati trovano riscontro nella relazione della Commissione europea *The state of nature in the EU*²² del 2018, che evidenzia come l'81% degli habitat protetti dalla direttiva habitat verte in uno stato di conservazione etichettato come «scarso» o «cattivo». Solo il 9% del totale degli habitat considerati dalla direttiva habitat sembra infatti aver ottenuto qualche miglioramento rispetto alle rilevazioni precedenti²³.

Il rapporto *MAES* non si limita solo a denunciare il livello di deterio-

¹⁹ Cfr. il lavoro sul ruolo della biodiversità e degli ecosistemi nell'adattamento al cambiamento climatico e nella riduzione del rischio di disastri della Convezione sulla Diversità Biologica (CBD), *Voluntary guidelines for the design and effective implementation of ecosystem-based approaches to climate change adaptation and disaster risk reduction and supplementary information. Technical Series No. 93.*, 2019. Concetti riportati nella risoluzione UNITED NATIONS 73/284, dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 2021–2030 *United Nations Decade on Ecosystem Restoration* e nella *Sendai Framework for Disaster Reduction 2015-2030 del 2015*. Quest'ultimo è un documento giuridicamente non vincolante, che descrive una lista di impegni che gli Stati hanno assunto per gestire meglio il rischio di disastri naturali.

²⁰ V. la definizione fornita dalle Nazioni Unite in UNITED NATIONS, *Disaster Risk Reduction Terminology on Disaster Risk Reduction*, Ginevra, Maggio 2009: «*The ability of a system, community or society exposed to hazards to resist, absorb, accommodate to and recover from the effects of a hazard in a timely and efficient manner, including through the preservation and restoration of its essential basic structures and functions*», disponibile al seguente link: <http://www.unisdr.org/we/inform/terminology>.

²¹ V. nota 4. Per approfondire si veda anche il lavoro di H. NIELS, *The Habitats Directive and Heath: The Strain of Climate Change and Nitrogen Deposition*, in *European Energy and Environmental Law Review*, February, 2022.

²² COM (2020) 635 (UE), *Relazione sullo stato e sulle tendenze delle specie e dei tipi di habitat protetti dalle direttive Uccelli e Habitat nel periodo 2013-2018*, 2020.

²³ *Ibidem*, p. 8

ramento e di perdita degli habitat, ma fornisce anche due preziosi spunti che meritano considerazioni più approfondite. In particolare, si identifica, da un lato, le cause principali alla base dell'insostenibile pressione sugli ecosistemi europei e dall'altro, si mettono in luce, alcune criticità della normativa vigente sulla conservazione della natura che verranno discusse più approfonditamente nei successivi paragrafi. Tra le principali cause della perdita di habitat sul suolo europeo, oltre all'urbanizzazione, l'agricoltura e la pesca emergono con un ruolo determinante²⁴. Anche dai documenti pubblicati dalla Commissione²⁵, si evince come le maggiori pressioni che si riversano sugli ecosistemi siano riconducibili alla conversione d'utilizzo del suolo e dei regimi idrologici destinati all'intensificazione delle pratiche agricole²⁶, della silvicoltura²⁷ e della pesca²⁸. Tali attività incidono significativamente sulla perdita di integrità ecologica e della biodiversità degli ecosistemi. Tra queste, si annoverano la ricerca di nuovi terreni da destinare a fini alimentari o alla produzione di biocarburanti con il ricorso ad attività di deforestazione²⁹, il diffondersi di monoculture³⁰ e allevamenti intensivi³¹,

²⁴ Cfr. nota 4, p. 15, par. 1.1.2 *What do we know about the state and trends of ecosystems in Europe?*

²⁵ Si veda nota 15, in particolare l'all. 8 della *Commission staff working document of the impact assessment Accompanying the proposal for a Regulation on nature restoration*.

²⁶ Dagli anni cinquanta, un'agricoltura più intensiva e specializzata ha contribuito in misura crescente alla costante perdita di biodiversità. Gli habitat più gravemente colpiti sono formazioni erbose, habitat d'acqua dolce, lande e arbusteti, torbiere alte, torbiere basse e paludi basse. Cfr. nota 22, p. 14.

²⁷ Relativamente «all'Agrarizzazione» delle pratiche forestali si veda F. ADORNATO, *Le attività forestali nelle politiche comunitarie nazionali tra multifunzionalità e pluralismo di soggetti*, in L. PAOLONI (a cura di), *Politiche di forestazione ed emissioni climalteranti*, Studi e materiali di diritto agrario, Edizioni Tellus (2009): 1-368.

²⁸ Dalla *Red List of Threatened Species* dell'IUCN, si registra un aumento quantitativo e qualitativo delle specie a rischio, soprattutto negli ecosistemi acquatici, individuandone le cause in una serie di fattori legati prevalentemente all'attività antropica, tra i quali: pesca eccessiva, illegale e intensiva, cattura involontaria e ferite da imbarcazione, produzione di fonti fossili e inquinamento chimico dovuto allo sviluppo costiero; si veda il lavoro di N. FERRUCCI, *Riflettendo sulla Biodiversità*, in *Riv. dir. alim.*, a. XVII, n. 2, 2023.

²⁹ Le colture di biocarburanti stanno aggravando il cambiamento climatico tramite la distruzione delle foreste pluviali e la loro sostituzione con coltivazioni di soia palma da olio e canna da zucchero. Si veda la Commissione Internazionale per il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura, *Manifesto del cambiamento climatico*, cit.

³⁰ Le monoculture esauriscono i terreni, generano malattie delle piante, producono orrendi problemi di erbacce e parassiti oltre ai problemi di manodopera e ai rischi economici che comporta la dipendenza da un'unica coltura. Cfr. F. UEKOEETTER, *The magic of one: Reflections on the pathologies of monoculture*. RCC perspectives 2 2011. Si veda anche il lavoro di H. CARAVELLI, *A Comparative Analysis on Intensification and Extensification in Mediterranean Agriculture: Dilemmas for LFAs Policy*, in 16 *Journal of Rural Studies*, 231, 2000.

³¹ Per raggiungere un livello di produzione così elevato, nonostante il suo territorio limitato, l'UE è dovuta diventare la regione con la più alta percentuale di terra utilizzata per

inquinamento e desertificazione spesso legati all'uso massiccio di pesticidi e fertilizzanti chimici³² nonché all'abbandono dei terreni agricoli³³. Altre evidenze significative della perdita di habitat causate dalle attività agricole sono visibili nei dati relativi al progressivo declino delle specie di uccelli comuni dei terreni agricoli³⁴, degli insetti e degli impollinatori³⁵. Secondo il progetto *Soil Health and Food*, fino al 70% del suolo europeo si trova in uno stato di salute tale da costare, tra spese di gestione e perdite produttive, circa 50 miliardi di euro ogni anno ai contribuenti dell'UE³⁶. Le attività agricole, d'altra parte, sono strettamente legate al mutare del clima. Difatti, dalle temperature e dalle stagioni dipendono la disponibilità delle risorse idriche e le diverse fasi della produzione agricola che vanno dalla semina alla raccolta³⁷. In questo senso, il cambiamento climatico crea disordini

gli insediamenti, i sistemi di produzione (in particolare agricoltura e silvicoltura) e la per insediamenti, sistemi di produzione (in particolare agricoltura e silvicoltura) e infrastrutture sulla Terra, impiegando non meno del 68% della sua superficie agricola per la produzione animale. Cfr. R. TALENTI, *Revising the European Regulatory Framework for Livestock-Related GHG Emissions-Is the EU Really Advancing Towards Climate Neutrality?*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2023; A tal proposito si veda anche il report della European Environmental Agency (EEA), *Land Use*, 2020. Disponibile al seguente link <https://www.eea.europa.eu/themes/landuse/intro>.

³² *Ibidem*, dal report dell'Agenzia Ambientale Europea, v. pp. 16 e 66.

³³ In Europa, il fenomeno dell'abbandono ha diversi impatti ecologici negativi significativi come sull'idrogeomorfologia e sui paesaggi agricoli, creando la minaccia di rischi naturali come l'erosione del suolo, le frane e gli incendi spontanei. Si veda il lavoro di Y. SUBEDI, P. KRISTIANSEN, O. CACHO, *Drivers and consequences of agricultural land abandonment and its reutilization pathways: a systematic review*. *Environ Dev* 42: 100681. (2021); e G. STRAMBI, *Il recupero produttivo delle terre incolte o abbandonate per finalità sociali*. Le funzioni sociali dell'agricoltura, Collana Nutridialogo. Il Diritto incontra le altre Scienze su Agricoltura, Alimentazione, Ambiente, 2020.

³⁴ I dati stimano un declino di un terzo del numero di impollinatori, con un rischio di estinzione stimato di circa un decimo. I dati sono disponibili sul sito EUROSTAT al seguente indirizzo: Common farmland bird populations drop: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/edn-20210522-1>

³⁵ Oltre il 50% dei terreni coltivati con colture che dipendono dagli impollinatori risulta in deficit di quest'ultimi. Si veda il lavoro di: C. HALLMANN, *et al.*, *More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas* 2017. Questi numeri sono riportati anche dalla Commissione europea knowledge for policy hub, «*Farm-to-Fork: New rules to reduce the risk and use of pesticides in the EU*», 2022.

³⁶ I costi sono associati all'impermeabilizzazione del suolo, la perdita di carbonio organico e di biodiversità, la compattazione, erosione da parte di acqua e vento, salinizzazione e contaminazione del suolo. Si veda la pubblicazione legata al progetto *Caring for Soil is Caring for Life* disponibile al seguente link: <https://op.europa.eu/en/web/eu-law-and-publications/publication-detail/-/publication/32d5d312-b689-11ea-bb7a-01aa75ed71a1>.

³⁷ v. L. PAOLONI, *Forestazione, Biodiversità ed emissioni climalteranti* in L. PAOLONI (a cura di), *Politiche di forestazione ed emissioni climalteranti*. Studi e materiali di diritto agrario, Edizioni Tellus (2009): 1-368.

ecologici e alterazioni delle risposte fisiologiche degli ecosistemi e della loro fenologia³⁸.

2. Il secondo contributo del *MAES report* è quello di far emergere, attraverso i dati raccolti, una delle principali lacune della normativa europea per la conservazione e tutela della biodiversità e della salute degli ecosistemi europei. Infatti, nonostante il settore agroalimentare rappresenti uno dei principali fattori di degrado ecosistemico, la normativa vigente appare inadeguata nel garantire una protezione sufficiente degli habitat associati a tale settore. Gli strumenti legislativi esistenti non contemplano in misura proporzionata le specificità degli habitat agroalimentari, lasciando scoperti numerosi ambiti cruciali per la conservazione ambientale. Il quadro giuridico³⁹ in vigore sulla protezione e conservazione della natura è composto principalmente dalla già menzionata direttiva habitat⁴⁰ e dalla direttiva sulla conservazione degli uccelli selvatici⁴¹. Quest'ultime, in sinergia con la direttiva quadro per l'azione comunitaria in materia di acque⁴² e con la direttiva

³⁸ Per fenologia si intende il tempo e la variazione di risposta a tali cambiamenti. Si veda per questo C. BELLARD, *et al.*, *Impacts of climate change on the future of biodiversity*. *Ecology letters* 15.4 (2012): 365-377.

³⁹ Si faccia riferimento alla dottrina giuridica sul tema della biodiversità D. AMIRANTE (a cura di), *La conservazione della natura in Europa. La direttiva habitat ed il processo di costruzione della rete «Natura 2000»*, Franco Angeli, Milano, 2003; M. BENOZZO, F. BRUNO, *La valutazione di incidenza. La tutela della biodiversità tra diritto comunitario, nazionale e regionale*, Giuffrè, Milano, 2009; M. BROCCA, A. CONIO, F. DINELLI (a cura di), *Tutela della biodiversità e protezione della natura e del mare*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2017; M. BROCCA, *La Rete Natura 2000*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo*, III, Torino, Giappichelli, 2020, p. 157.

⁴⁰ 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*; la direttiva mira a mantenere o ripristinare, in uno stato di conservazione soddisfacente, gli habitat naturali e le specie di fauna e flora selvatiche non aviarie di interesse comunitario. La direttiva riconosce l'importanza delle aree in cui l'interazione storica tra l'uomo e le sue attività tradizionali ha contribuito al mantenimento di un equilibrio tra antropizzazione e ambiente naturale. In particolare, le aree agricole ospitano specie vegetali e animali rare e minacciate, la cui sopravvivenza dipende dalla continuità e dalla valorizzazione di pratiche tradizionali come il pascolo e l'agricoltura estensiva. La direttiva prevede espressamente la conservazione non solo degli habitat naturali, ma anche di quelli seminaturali, inclusi boschi gestiti e aree agricole tradizionali.

⁴¹ Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009 *concernente la conservazione degli uccelli selvatici*; questa direttiva impone agli Stati membri di ripristinare e mantenere i biotopi andati perduti per gli uccelli selvatici.

⁴² Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque*; la direttiva mira a raggiungere un buono stato di tutte le acque dolci, le acque sotterranee, le acque di transizione

quadro sulla strategia per l'ambiente marino⁴³, compongono la rete di zone di protezione speciale natura 2000⁴⁴. Nel contestato regime di protezione e conservazione degli ecosistemi europei, la direttiva habitat è stata il principale oggetto di critica. Tale posizione le è stata attribuita in quanto la direttiva è diffusamente considerata la pietra miliare della legislazione europea in materia di conservazione della natura⁴⁵. Tutti gli habitat terrestri, considerati nell'allegato I della direttiva habitat, coprono solo il 24% del territorio dell'UE e il 4, 8% dei mari⁴⁶. Questi numeri mostrano che vaste aree degli ecosistemi europei, in particolare gli ecosistemi più pesantemente soggetti a trasformazioni, come quelli urbani, o più esposti ad attività produttive ed estrattive, come i terreni coltivati e le foreste, non sono sostanzialmente considerati dagli allegati di queste direttive che ne inquadrano la protezione. Ciò implica che queste tipologie di ecosistemi non beneficiano degli stessi livelli di tutela, monitoraggio e misure di conservazione e ripristino di quelli considerati dalle direttive. Questo sistema si mostra particolarmente rigido rispetto ai cambiamenti ecologici innescati dalla crisi climatica e dai processi antropici sugli ecosistemi. In particolare, è stato rilevato come il sistema soffrirebbe di forti limitazioni nella risposta alle interazioni transfrontaliere fra habitat⁴⁷. Difatti, l'inquinamento transfrontaliero nel settore agri-food è un problema crescente, specialmente a causa dell'uso di fertilizzanti e pesticidi nelle intensificazioni delle pratiche di gestione agricola. Ci sono diversi paesi europei che condividono una lunga tradizione agricola intensiva che spesso comporta il rilascio di sostanze chimiche nei corsi d'ac-

e le acque costiere dell'UE entro il 2015. Ciò significa il raggiungimento di un buon stato ecologico e chimico per le acque superficiali e sotterranee.

⁴³ Direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino*. La direttiva, attualmente in fase di revisione, mira a raggiungere e mantenere un buono stato ambientale di tutte le acque marine dell'UE entro il 2020 e a proteggere la base di risorse da cui dipendono le attività economiche e sociali legate al mare.

⁴⁴ Con la promessa che i siti più importanti per l'Unione siano protetti e gestiti e costituiscano un insieme coerente, la rete Natura 2000 è stata istituita per le specie e i tipi di habitat elencati negli allegati I e II della direttiva Habitat e nell'allegato I della direttiva Uccelli, nonché per gli uccelli migratori. Si tratta di siti di importanza comunitaria (SIC) adottati dalla Commissione e successivamente designati dagli Stati membri come zone speciali di conservazione (Zsc) ai sensi della direttiva Habitat e zone di protezione speciale (ZPS) classificate dagli Stati membri ai sensi della direttiva Uccelli. Ancora si veda il lavoro di M. BROCCA, nota 37.

⁴⁵ V. nota 21.

⁴⁶ Cfr. nota 22.

⁴⁷ Cfr. A. CLIQUET, *et al.*, *Adaptation to climate change Legal challenges for protected areas*, in *Utrecht Law Review* (2009): 158-175. Per i benefici di un approccio di una conservazione transfrontaliera cfr. B. ERG *et al.*, *Transboundary conservation: a systematic and integrated approach*, IUCN Best practice protected area guidelines Series 2015.

qua che attraversano i confini nazionali⁴⁸. Le interazioni ecologiche e i fenomeni di inquinamento tra habitat differenti, per loro natura, prescindono dalla rigida logica di protezione delle singole specie e degli habitat specifici compresi negli allegati di ciascuna direttiva⁴⁹. Il carattere statico di tale quadro giuridico risulta inadeguato a fornire una risposta coerente per la tutela di habitat soggetti a mutamenti continui, specialmente in relazione agli effetti del cambiamento climatico. Ad esempio, l'art. 4 della direttiva habitat, richiede la designazione di «Zone Speciali di Conservazione» (ZSC) per la protezione di determinati habitat e specie. I criteri per stabilire quali aree debbano essere comprese nel regime di protezione e per quali scopi, come stabilito nell'allegato III della direttiva, sono principalmente legati ai valori esistenti di habitat e specie al momento della designazione⁵⁰. La connettività ecologica⁵¹ genera cambiamenti che si manifestano indipendentemente dall'inclusione di un'area nella rete natura 2000⁵². Inoltre, è stato osservato

⁴⁸ È stato osservato come per esempio l'inquinamento transfrontaliero nel settore agrifood tra Germania e Olanda sia un problema crescente. L'analisi è stata condotta sia nei fiumi tedeschi che attraversano i Paesi Bassi, come il Reno e la Mosa. Uno dei principali problemi è l'eccessivo utilizzo di nitrati e fosfati, che può portare all'eutrofizzazione delle acque. Un'altra fonte di preoccupazione riguarda l'uso di pesticidi che facilmente raggiungono i corsi d'acqua che attraversano il confine con l'Olanda, contribuendo alla contaminazione chimica delle risorse idriche olandesi. Si veda J. SCHIFF, *The evolution of Rhine river governance: historical lessons for modern transboundary water management*. Water history, 2017. Preziosi sono i risultati del rapporto della EEA «Nutrients in freshwater in Europe» disponibile al seguente link: <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/nutrients-in-freshwater-in-europe>. Dati confermati dal Centraal Bureau voor de Statistiek, Stikstofdepositie, CBS 2022, disponibili qui: <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-stikstof/stikstofdepositie>

⁴⁹ V. note 40, 41, 42 e 43. La direttiva Habitat è costruita intorno a due pilastri: la rete ecologica Natura 2000, costituita da siti mirati alla conservazione di habitat e specie elencati rispettivamente negli allegati I e II, e il regime di tutela delle specie elencate negli allegati IV e V.

⁵⁰ Sul punto A. CLIQUET, *EU Nature Conservation Law: Fit for Purpose, Research Handbook on EU Environmental Law*. Edward Elgar Publishing, 2020; e N. HOEK, *The Habitats Directive and Heath: The Strain of Climate Change and N Deposition*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2022.

⁵¹ La connettività ecologica si riferisce alla necessità di mantenere e ripristinare i collegamenti tra habitat naturali per permettere la libera circolazione delle specie, facilitando così la dispersione, la migrazione, e la riproduzione delle popolazioni animali e vegetali. Tale connettività è essenziale per la conservazione della biodiversità, soprattutto alla luce dei cambiamenti climatici e della frammentazione degli habitat dovuta alle attività antropiche. Sull'argomento Cfr. J. HILTY *et al.*, *Guidelines for conserving connectivity through ecological networks and corridors*, 2020. D. GREEN, *Connectivity and Complexity in Landscapes and Ecosystems*, Conservation Biology, 1994; A. TRUCHY *et al.*, *Habitat Patchiness, Ecological Connectivity and the Uneven Recovery of Boreal Stream Ecosystems from an Experimental Drought*, Global Change Biology, 2020.

⁵² Sui limiti del regime degli allegati: J. VERSCHUUREN, *Restoration of Protected Lakes Under Climate Change: What Legal Measures Are Needed to Help Biodiversity Adapt to the Changing Climate?*, 2019.

come la direttiva habitat non venga aggiornata regolarmente per mantenere i suoi allegati in sintonia con gli sviluppi e i cambiamenti degli habitat presi in considerazione⁵³. Una delle principali lacune riscontrate nel regime previsto dalla direttiva risiede nelle misure descritte agli artt. 2 e 6, i quali richiedono agli Stati membri la progressiva realizzazione di uno stato di conservazione favorevole delle aree oggetto di protezione⁵⁴. Tale misura è applicabile tanto alle specie elencate quanto alle aree naturali di «importanza comunitaria», con il riferimento al 1992 come data di entrata in vigore della direttiva habitat. I termini «ripristino» e «conservazione» compaiono nel testo della direttiva, ma solo quest'ultimo ha una qualche connotazione vincolante per gli Stati membri⁵⁵. Difatti, l'obbligo di conservazione impone il mantenimento dello stato di salute dell'ecosistema, mentre l'obbligo di ripristino implica l'attuazione di interventi volti a riportare un ecosistema a delle condizioni di salute e integrità prendendo in considerazione un determinato riferimento storico nel tempo che ne consideri la memoria ecologica⁵⁶. Il dibattito dottrinale di oggi, però, non verte sul passaggio dall'approccio della conservazione della natura al ripristino⁵⁷. Piuttosto, si tratta di capire come si possa intraprendere e regolare un'azione di ripristino ormai necessaria e allo stesso tempo assicurare una conservazione efficace, così da raggiungere i risultati sperati nel lungo periodo⁵⁸.

⁵³ Alcuni dei cambiamenti possono essere le migrazioni permanenti delle specie o il presentarsi di nuovi rischi verso la perdita di habitat. Si faccia riferimento a P. CARDOSO, *Habitat Directive Species lists: Urgent Need of revision*, Insect Conservation and Diversity, 2011.

⁵⁴ V. nota 40, art. 2 e 6.

⁵⁵ All'interno della direttiva habitat 92/43/CEE ai sensi dell'art. 2.2 ci sono chiari obblighi che impongono agli Stati membri dell'UE di mantenere uno «stato di conservazione favorevole» per le specie elencate e le aree naturali di «importanza comunitaria». Mentre all'art. 3.1 si stabilisce che la rete ecologica denominata Natura 2000 deve garantire il mantenimento ovvero, all'occorrenza, il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, dei tipi di habitat naturali e degli habitat delle specie interessati nella loro area di ripartizione naturale.

⁵⁶ La memoria ecologica è impressa nella struttura, nelle interazioni e nelle dinamiche dell'ecosistema, riflettendo le conseguenze di eventi passati. Secondo alcuni studiosi, infatti, l'identificazione, l'analisi e la definizione di un modello di riferimento storico rappresentano un concetto fondamentale che distingue il ripristino ecologico da altre attività di gestione ambientale. Cfr. L. BALAGUER et al., *The historical reference in restoration ecology: re-defining a cornerstone concept*, Biological Conservation, 2014 p. 12–20; e A. D. BJORKMAN, M. VELLEND, *Defining Historical Baselines for Conservation: Ecological Changes since European Settlement on Vancouver Island, Canada*, The Journal of the Society for Conservation Biology, 1559, 2010.

⁵⁷ Ne dà conto A. CLIQUET et al., *Adaptation to Climate Change: Legal Challenges for Protected Areas*, Utrecht Law Review, 175, 2009; A. TROUWBORST, *The Habitats Directive and Climate Change: Is the Law Climate Proof?*, Social Sciences Review Network, 324, 2015.

⁵⁸ Bisogna specificare che l'azione di ripristino della Natura è già presente con delle limitazioni nella direttiva Habitat. Sebbene spesso percepita come strumento giuridico che

La comunità scientifica si è più volte interrogata in questi anni se gli attuali obblighi siano abbastanza incisivi per affrontare l'attuale crisi del clima e della biodiversità, di cui l'umanità era per molti versi non pienamente consapevole agli albori nella genesi della direttiva habitat⁵⁹. Non esistono infatti nel testo reali obiettivi di conservazione o di ripristino con un vincolo temporale definito e misurabile, né obiettivi dotati di una base ecologica storica⁶⁰.

Inoltre, la direttiva non prevede alcun limite alle emissioni di gas serra o di altre possibili sostanze nocive presenti in alcune tipologie di ecosistemi. In contesti di elevato deperimento e decomposizione, alcuni habitat diventano infatti fonti inquinanti dirette. Si tratta di una rilevante carenza normativa, in quanto l'assenza di tali limiti implica la mancanza di un controllo adeguato su determinate quantità di inquinanti pericolosi come ad esempio l'ammoniaca e l'azoto⁶¹. Come è stato già rilevato, l'effetto dell'inquinamento cumulativo e le interconnessioni tra attività umane e cambiamenti ecologici sono tra i principali fattori di perdita della biodiversità⁶². Questa assenza nell'ambito della normativa compromette non solo gli obiettivi di conservazione, ma anche l'efficacia di qualsivoglia politica di ripristino⁶³.

Attualmente, nella direttiva habitat, la questione relativa ai limiti di gas serra di sostanze inquinanti da stabilire per un determinato habitat è infatti solamente trattata indirettamente dall'art. 6, comma 2°, dove viene previsto «l'obbligo al non deterioramento»⁶⁴. Inoltre, è lasciata agli Stati membri la

impone restrizioni onerose allo sviluppo economico e che si concentra sulla sola «conservazione», un'analisi approfondita del loro testo rivela che gli sforzi di conservazione degli Stati membri devono, specialmente quando gli habitat protetti si trovano in uno stato di degrado severo, includere programmi di ripristino robusti volti a ristabilire uno stato di conservazione favorevole degli habitat nazionali e delle popolazioni di specie di fauna e flora selvatiche. Cfr. H. SCHOUKENS, *Non-Regression Clauses in Times of Ecological Restoration Law: Article 6 (2) of the EU Habitats Directive as an unusual ally to restore Natura 2000?*, *Utrecht Law Review*, 2017.

⁵⁹ *Ibidem*, V. sull'argomento anche N. HOEK nota 21

⁶⁰ V. nota 57

⁶¹ I limiti di emissione sono una misura già utilizzata in altre aree della legislazione ambientale dell'UE. La direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, per esempio ha stabilito limiti di emissione fornendo una chiara linea rossa per sostanze inquinanti.)

⁶² *Supra*, Nota 2 nel rapporto IPBES

⁶³ Cfr. N. HOEK, *A Critical Analysis of the Proposed EU Regulation on Nature Restoration: Have the Problems Been Resolved?*, *European Energy and Environmental Law Review* 31.5, 2022 «plainCitation»»Niels Hoek, 'A Critical Analysis of the Proposed EU Regulation on Nature Restoration: Have the Problems Been Resolved?' (2022

⁶⁴ L'art. 6.2 della direttiva habitat prende come punto di partenza il principio di prevenzione e si configura, rispetto agli altri paragrafi della disposizione, come una fonte autonoma di obblighi per gli Stati membri. Esso, infatti, disciplina l'ipotesi specifica del «degrado degli habitat», senza distinguere tra degrado potenziale o già in corso. Tale disposizione,

facoltà di stabilire limiti e pratiche di monitoraggio, caso per caso, per far sí che un habitat non si deteriori. Stabilire determinati tipi di limite rappresenta una grande sfida per il quadro giuridico dell'UE, poiché ad oggi non esistono norme che prescrivano metodi di monitoraggio universali per i diversi ecosistemi. Questo problema è riflesso anche nel mancato riconoscimento, nella direttiva habitat, del ruolo degli ecosistemi quali attori diretti e fondamentali nell'azione di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico. Concetti come la preservazione della salute del suolo o il ruolo di quest'ultimo nell'assorbimento di gas serra non sono riconosciuti nella direttiva⁶⁵.

A partire dalla debolezza del quadro descritto, l'UE nel 2011 ha cercato di intraprendere una nuova azione contro il deterioramento e la perdita di biodiversità. Anche quest'ultimo tentativo non ha, però, portato i risultati sperati. La valutazione *ex-post* della Strategia dell'UE per la biodiversità per il 2020⁶⁶, infatti, ha evidenziato come l'UE non sia stata in grado di arrestare o invertire la tendenza nel periodo 2011-2020⁶⁷. L'obiettivo di ripristinare almeno il 15% degli ecosistemi degradati entro il 2020, fissato da tale strategia, è rimasto difatti un impegno, peraltro non vincolante, mai realizzato. Questo obiettivo era stato originariamente fissato per allinearsi con l'azione internazionale di ripristino auspicata dalla Convenzione sulla Diversità Biologica e con gli obiettivi di Aichi⁶⁸ ma l'Unione europea, come la maggior parte dei Paesi del mondo, non è mai riuscita a raggiungerlo⁶⁹.

secondo le indicazioni fornite dalla Corte di giustizia UE, va interpretata nel senso di imporre agli Stati membri di adottare tutte le «opportune misure» per garantire che non si verifichino, o che si interrompano, un «degrado» o una «perturbazione» significativi, onde evitare qualsiasi peggioramento, causato dall'uomo o di origine naturale prevedibile, degli habitat naturali e degli habitat di specie. Le «opportune misure» di cui al paragrafo 2 vanno al di là delle misure di gestione necessarie ai fini della conservazione, già disciplinate dal paragrafo 1 dello stesso art. 6.

⁶⁵ Cfr. M. LAVOIE *et al.*, «*Impact of Global Change and Forest Management on Carbon Sequestration in Northern Forested Peatland*», *Environmental Law Review.*, 2018.

⁶⁶ Cfr. COM (2011) 244 La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020

⁶⁷ Si veda *l'Evaluation of the EU Biodiversity Strategy to 2020, and follow-up: Final study report*, 2022.

⁶⁸ V. nota 3. È importante segnalare l'obiettivo numero 15: «Entro il 2020, la resilienza degli ecosistemi e il contributo della biodiversità agli stock di carbonio devono essere potenziati attraverso la conservazione e il ripristino, compreso il ripristino di almeno il 15% degli ecosistemi degradati, contribuendo così alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici e alla lotta contro la desertificazione.

⁶⁹ Si veda S. HAGERMAN, R. PELAI, «*As far as possible and as appropriate*»: *implementing the Aichi Biodiversity Targets*». *Conservation Letters*, 9(6), 469-478, 2016.

3. Un mutamento di natura più sostanziale sembra essersi avviato con il processo di transizione ecologica promosso dal «Patto Verde Europeo» (*Green Deal*) dal 2019⁷⁰. Quest'ultimo ha come traguardo l'ambizioso raggiungimento della neutralità climatica dell'UE entro il 2050. All'interno di questo documento programmatico, le istituzioni europee si prefiggono una serie di obiettivi legati alla salute e al benessere dei cittadini e degli ecosistemi⁷¹. L'idea di una coabitazione tra lo sviluppo dell'essere umano e la tutela dell'ambiente costituisce il fulcro del concetto di sviluppo sostenibile, nella convinzione che la dimensione essenziale dell'essere umano sia costituita dall'ambiente in cui esso vive⁷². Nell'ampio dibattito dottrinale che lo riguarda⁷³, lo sviluppo sostenibile è stato qualificato come un principio giuridico⁷⁴. Si è specificato, infatti, come il significato di sviluppo sostenibile derivi dal principio della sostenibilità, il quale esprime il «dovere di salvaguardare e di ripristinare l'integrità dei sistemi ecologici della terra»⁷⁵. Tale riferimento non resta astratto, ma acquisisce carattere normativo, poiché esprime quel fondamentale valore etico che consiste nel rispetto dell'integrità ecologica, dal quale discende il dovere di salvaguardare e ripristinare, e che lo rende capace di produrre effetti giuridici. A tal proposito, la dottrina si è interrogata sul significato di una sostenibilità perseguita mediante il fine dell'integrità ecologica. Tale sostenibilità sembra infatti coincidere con il perseguimento della «resilienza» e «integrità» degli ecosistemi⁷⁶. Il concetto di resilienza, espressamente richiamato in va-

⁷⁰ COM (2019) 640 *Il Green Deal Europeo*

⁷¹ *Ibidem*, pagg. 4 e 14

⁷² Cfr. 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 V. RUBINO (a cura di) «La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC», Cacucci, 2021, p. 116

⁷³ Si faccia riferimento alla dottrina giuridica sul tema della sostenibilità e dello sviluppo sostenibile J. A. DU PISANI, *Sustainable development-historical roots of the concept*. Environmental sciences 3.2, 2006; e K. BOSSELMAN «*The Principle of Sustainability. Transforming Law and Governance*», Routledge, 2016. Si veda, anche, A. JANNARELLI, *Gli accordi di sostenibilità*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*; A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio fra food safety, food security e sustainable agriculture*; S. BOLOGNINI, *Pac, sostenibilità e bioeconomia*, in *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, a cura di S. MASINI, V. RUBINO, Cacucci, Bari, 2021.

⁷⁴ *Ibidem*, in N. LUCIFERO, in aggiunta P. SANDS, *Environmental protection in the twenty-first century: sustainable development and international law. The global environment*, Routledge, 2023.

⁷⁵ *Ibidem*, in K. BOSSELMANN.

⁷⁶ Così op.cit. E. CHITI, *Oltre la disciplina dei mercati: la sostenibilità degli ecosistemi e la sua rilevanza nel Green Deal europeo*. Rivista della Regolazione dei mercati 9.2., 2022; si veda in oltre sul tema di integrità e resilienza S. J. COOKE *et al.*, *Ecological Restoration in*

rie proposte legislative⁷⁷, viene inteso in senso funzionale⁷⁸. Ciò implica che un ecosistema è considerato resiliente quando è capace di fornire in modo continuativo nel tempo, in ragione delle sue buone condizioni di salute, i cosiddetti servizi ecosistemici. Questi ultimi includono servizi legati al supporto alla vita, come ciclo dei nutrienti, formazione del suolo e produzione primaria; servizi di approvvigionamento come la produzione di cibo, acqua potabile, materiali o combustibili; servizi di regolazione, come la regolazione del clima e delle maree, la depurazione dell'acqua, l'impollinazione e il controllo delle infestazioni; e infine servizi legati a valori culturali fra cui quelli spirituali, educativi, estetici e ricreativi⁷⁹.

Questa resilienza funzionale presuppone un certo grado di integrità degli ecosistemi, ovvero uno *status* nel quale gli elementi e i processi costitutivi di un ecosistema sono preservati al punto da essere ben funzionanti. Il binomio tra resilienza e integrità ecologica è dunque la chiave per raggiungere la sostenibilità degli ecosistemi cercata negli strumenti di *policy* europei in materia di biodiversità, in particolare a partire dalla Strategia dell'Unione sulla biodiversità per il 2030⁸⁰. Quest'ultima, oltre a stabilire nuovi obiettivi per la protezione degli ecosistemi dell'UE, evidenzia come la sola protezione di quest'ultimi non sarà più sufficiente⁸¹. L'obiettivo è quello di arrestare e invertire la perdita di biodiversità per riportare la natura in buone condizioni di salute e rendere gli ecosistemi più resilienti.

Proprio a tal fine, nel 2021, la Commissione ha elaborato la proposta di regolamento sul Ripristino della Natura con obiettivi giuridicamente vincolanti di ripristino ecologico⁸². La proposta, ora varata dal Consiglio dopo più di tre anni di negoziazioni, si aggiunge al quadro normativo esistente sulla conservazione della natura. Questa pone le basi non solo sul

Support of Sustainability Transitions: Repairing the Planet in the Anthropocene. Introduction to Designing Environments: Paradigms & Approaches. Cham: Springer International Publishing, 2023; A. AKHTAR-KHAVARI, B. J. RICHARDSON, *Ecological Restoration and the Law: Recovering Nature's Past for the Future*, in *Griffith Law Review*, 147, 2017.

⁷⁷ Vedi COM (2021) 550 (UE) sulla revisione del regolamento LULUCF, all'interno della serie di misure note come «Fit for 55%»

⁷⁸ La Commissione utilizza il concetto di resilienza funzionale alle funzioni che gli ecosistemi garantiscono. Questo concetto è riassumibile nell'espressione «*ecosystem functions*» o «*functional resilience*». Si veda il lavoro di T. H. OLIVER *et al.*, *Biodiversity and Resilience of Ecosystem Functions*, in *Trends in Ecology and Evolution*, 2015, p. 673.

⁷⁹ Si veda l'output del progetto della Nazioni Unite Millennium Ecosystem Assessment, su millenniumassessment.org.

⁸⁰ COM (2020) 380 Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 Riportare la natura nella nostra vita.

⁸¹ *Ibidem*, p. 4.

⁸² COM (2022) 304 (UE) Proposta di regolamento sul ripristino della natura.

Green Deal e sulla Strategia per la Biodiversità per il 2030, ma anche su alcuni impegni internazionali derivanti dall'Accordo di Parigi⁸³, dalla *United Nations Decade on Ecosystem Restoration (2021-2030)*⁸⁴, e dal più recente quadro globale di biodiversità Kunming-Montreal della Convenzione delle Nazioni Unite sulla Biodiversità⁸⁵. Il regolamento si differenzia da questi impegni internazionali in materia di ripristino, in quanto si configura come uno strumento giuridicamente vincolante, contenente obblighi specifici in capo agli Stati membri. Tale caratteristica costituisce un *unicum* a livello internazionale⁸⁶. Pertanto, la Proposta potrebbe rappresentare un modello di riferimento per altre giurisdizioni interessate a rafforzare i propri impegni in materia di ripristino della natura.

Gli ecosistemi agroalimentari sono stati da subito un significativo oggetto di discussione all'interno dell'*iter* legislativo del regolamento. La salute degli ecosistemi agroalimentari, infatti, appare come una componente cruciale della transizione verso un sistema alimentare sostenibile promossa dalla strategia «Dal produttore al consumatore» (*Farm-to-Fork*)⁸⁷, altro tassello di *policy* fondamentale all'interno del *Green Deal*. Questa strategia stabilisce obiettivi per la realizzazione di una transizione verso un sistema alimentare sostenibile. Tali obiettivi, strettamente connessi con la salute degli agro-ecosistemi, prevedono la riduzione della dipendenza da pesticidi e dall'eccessivo uso dei fertilizzanti, l'aumento dell'agricoltura biologica, il miglioramento del benessere degli animali e l'inversione della perdita di biodiversità entro il 2030. Attraverso la strategia «Dal Produttore al Consumatore» e la «Strategia sulla Biodiversità 2030», la Commissione intende pertanto promuovere una transizione sostenibile in tutti gli aspetti del sistema agroalimentare, così da garantire la sicurezza alimentare globale e la riduzione degli impatti ambientali associati all'agricoltura. Capire cosa significhi questa transizione e cosa sia un sistema alimentare sostenibile⁸⁸

⁸³ COP21 UNFCCC, *Accordo di Parigi*, 2015.

⁸⁴ V. nota 10.

⁸⁵ Quadro Globale di Biodiversità Kunming-Montreal», adottato dalla Conferenza delle Parti (COP15) della Convenzione sulla Diversità Biologica (CBD), Montreal, 7-19 dicembre 2022.

⁸⁶ Cfr. CLIQUET, AN *et al.*, *The negotiation process of the EU Nature Restoration Law Proposal: bringing nature back in Europe against the backdrop of political turmoil?*, *Restoration Ecology*, 2024.

⁸⁷ COM/2020/381 (UE) Una strategia dal produttore al consumatore per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente.

⁸⁸ La strategia sembra concentrarsi maggiormente sui risultati e sulle promesse dell'applicazione di sistemi alimentari sostenibili, descrivendo la gamma di benefici ambientali, sociali ed economici che questi porterebbero. La strategia non definisce cosa intendiamo

è tuttavia questione estremamente dibattuta e complessa⁸⁹. In questo contesto può essere utile fare riferimento a una delle definizioni più diffuse e universalmente accettate, fornita dall'*High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition*: «un sistema alimentare è l'insieme complessivo di tutti gli elementi come ambiente, persone, input, processi, infrastrutture, istituzioni, etc. e le attività che riguardano la produzione, la trasformazione, la distribuzione, la preparazione e il consumo di cibo, nonché i risultati di queste attività, compresi gli esiti socioeconomici e ambientali»⁹⁰. Più specificamente, un sistema alimentare sostenibile è quello che garantisce la sicurezza alimentare e la nutrizione per tutti, in modo tale da non compromettere le basi economiche, sociali e ambientali per generare sicurezza alimentare e nutrizione per le generazioni future⁹¹.

La transizione che l'UE sta cercando di realizzare scaturisce dalla constatazione che, oltre all'enorme impatto ambientale descritto nella prima parte di questo lavoro, l'attuale sistema alimentare mondiale non è in grado di garantire la sicurezza alimentare per una popolazione in costante aumento e stimata raggiungere i 10 miliardi entro il 2050⁹². Sistema alimentare che appare strutturalmente incapace di resistere all'odierna condizione di

per sistemi alimentari sostenibili e «come» si possa arrivare a una certa «sostenibilità». La situazione nella quale un concetto così centrale per gli obiettivi finali della strategia rimane indefinito è per certi versi paradossale. Apparendo come una panacea senza chiari confini concettuali. Si veda il lavoro di H. SCHEBESTA, J. CANDEL, *Game-Changing Potential of the EU's Farm to Fork Strategy* (2020) 1 *Nature Food* 586 e E. MEZZACAPO, *Mind the Gap: Assessing Member States' Implementation of Farm to Farm-to-Fork Targets within the 2023–2027 Common Agricultural Policy*, in *European Journal of Risk Regulation*.

⁸⁹ Come risultato normativo della strategia *farm-to-fork* a lungo si è lavorato in Commissione per la legge quadro *Framework for Sustainable Food Systems (FSFS)*. Questo progetto di *lex generalis* aveva lo scopo di fornire un quadro coerente per il perseguimento in Europa di un approccio di sostenibilità alimentare. Questa iniziativa legislativa mirava ad accelerare in modo significativo la transizione verso un sistema alimentare sostenibile, integrando la sostenibilità in tutte le politiche legate alla filiera alimentare e stabilendo principi e obiettivi generali, insieme agli obblighi e alle responsabilità di tutti gli attori settore. Ad oggi il progetto sembra non abbia chances di vedere la luce. Per approfondire si veda il lavoro di H. SCHEBESTA, *How to Save the Farm to Fork Strategy: A Two-Phased Approach*, in *European Food and Feed Law Review* 18.4 (2023): 231-238.

⁹⁰ Per approfondimenti sull'approccio sistemico si veda F. COLI, «*La Policy Coherence come strategia per l'attuazione del Food System Approach: l'Unione europea come caso studio*». Rivista Quadrimestrale di Diritto Dell'ambiente (2023).

⁹¹ Cfr. The High-Level Panel of Experts (HLPE) Report 12 – Nutrition and Food Systems, 2017, disponibile qui <https://www.fao.org/3/i7846e/i7846e.pdf>; si vedano anche i lavori di F. ALBISINNI, *Sicurezza alimentare come approvvigionamento a livello UE*, in E. ROOK BASILE, S. CARMIGNANI (a cura di), *Sicurezza energetica e sicurezza alimentare nel sistema UE. Profili giuridici e profili economici*, A. Giuffrè Editore, 2013.

⁹² Cfr. FAO, *The state of food security and nutrition in the world 2021 – transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all*, Food and

«policrisi»⁹³, ovvero un insieme di crisi interconnesse che comprendono emergenze climatiche, sanitarie, economiche e geopolitiche dell'ultimo decennio. Questo sistema vulnerabile, radicato su pratiche agricole focalizzate su una gamma limitata di colture essenziali e su una distribuzione globalmente squilibrata tra paesi esportatori e importatori, si rivela estremamente suscettibile alle perturbazioni di questi stessi sistemi. Le stime della FAO⁹⁴ mostrano un rischio significativo di crescita esponenziale nella domanda di generi alimentari, contrastato da una sostanziale riduzione dell'offerta, attribuibile al degrado degli ecosistemi agricoli e zootecnici più produttivi, destinati alla produzione di beni primari. Parallelamente, i sistemi alimentari attuali non assicurano una produzione di cibo adeguata dal punto di vista nutrizionale, con impatti rilevanti sulla salute pubblica e sui sistemi sanitari nazionali. Di conseguenza, è prioritario un approccio che non si limiti a sfamare la popolazione, ma miri alla nutrizione di qualità, affrontando le diverse forme di malnutrizione⁹⁵. Inoltre, una parte consistente della dottrina rileva come, sebbene il sistema alimentare produca attualmente una quantità sufficiente di cibo per sfamare la popolazione globale, un quinto di tale produzione venga sprecato, mentre un miliardo di individui continua a soffrire la fame⁹⁶. La grande sfida si pone, quindi, a livello distributivo ed è legata all'inequità e alla disuguaglianza dei sistemi alimentari correnti in termini di distribuzione delle risorse, lavoro e reddito⁹⁷. La sfida preponderante si configura, dunque, a livello distributivo ed è strettamente connessa

Agriculture Organization of the United Nations, 2021: disponibile al seguente link: <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb4474en>.

⁹³ J. CLAPP *et al.*, *All Seeds of Sovereignty: Contesting the Politics of Food*, Rosa Luxemburg Foundation technical paper, 2024.

⁹⁴ V. nota 92.

⁹⁵ Per le forme di malnutrizione ci si riferisce alla denutrizione, sovralimentazione e carenze di micronutrienti, comunemente note come «*Triple-burden of malnutrition*»; su questo P. PINGALI, and N. SUNDER, *Transitioning toward nutrition-sensitive food systems in developing countries*, in *Annual Review of Resource Economics*, 2017; J. FANZO *et al.*, *The importance of food systems and the environment for nutrition*, in *The American Journal of Clinical Nutrition*, 2021.

⁹⁶ Una questione cruciale è anche quella dello spreco e della perdita di cibo lungo l'intera catena alimentare. Nel 2022, la FAO ha riportato alcune cifre globali piuttosto drammatiche. Il 14% degli alimenti va perso prima della commercializzazione, mentre il 17%, pari a 931 milioni di tonnellate, viene sprecato dai consumatori e/o dalla vendita al dettaglio. In termini economici, il totale è di 400 miliardi di dollari. Si veda il report del World Health Organization, *The state of food security and nutrition in the world 2022: Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable*, Food and Agriculture Organization, 2022.

⁹⁷ Cfr. F. ALBISINNI, «*Mercati agroalimentari e disciplina di filiera*», in *Riv. dir. alim.*, fasc. 1, 2014.

all'iniquità e alla disuguaglianza intrinseche ai sistemi alimentari contemporanei, sia in termini di distribuzione delle risorse, che di accesso al lavoro e di redistribuzione del reddito. Tali aspetti sottolineano l'esigenza di un intervento strutturale, orientato verso un riequilibrio delle risorse produttive e una riforma distributiva che possa mitigare le disuguaglianze, anche tramite meccanismi normativi che incentivino la riduzione dello spreco alimentare e migliorino l'equità nell'accesso ai beni di prima necessità⁹⁸.

È importante sottolineare come il rapporto MAES abbia anche evidenziato come il cambiamento climatico e la perdita di biodiversità siano le minacce più significative a lungo termine per la sicurezza alimentare nell'UE⁹⁹. Di recente, il tema della sicurezza alimentare è tornato infatti prepotentemente nell'agenda europea, soprattutto quando si parla di iniziative per l'adattamento al e la mitigazione del cambiamento climatico e per il contrasto alla perdita di biodiversità. In particolar modo, si è tornati sul tema a seguito del contesto di incertezza iniziato con la pandemia da COVID-19 e del fenomeno inflazionistico seguito alla crisi energetica innescata dall'invasione Russa dell'Ucraina¹⁰⁰. In una recente comunicazione¹⁰¹, la Commissione ha sottolineato l'importanza di tutelare la sicurezza alimentare europea e la resilienza della filiera alimentare. È altresì documentato come il ripristino degli agro-ecosistemi abbiano un impatto positivo su tutte le sfere della sicurezza alimentare¹⁰². Fornire un'assicurazione a lungo termine contro i

⁹⁸ Cfr. la ricostruzione di F. COLI, *La Policy Coherence come strategia per l'attuazione del Food System Approach: l'Unione europea come caso studio*, in *Rivista Quadrimestrale Di Diritto Dell'ambiente*, 2023.

⁹⁹ V. nota 4, p. 84.

¹⁰⁰ Sul mercato agricolo alle prese con il Covid-19 si veda L. RUSSO, *La sostenibilità economica delle imprese agricole tra dinamiche del mercato e rapporti contrattuali di filiera*, in M. GOLDONI, S. MASINI, V. RUBINO (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, in *Riv. dir. agr.*, 2021 p. 96.

¹⁰¹ Cfr. COM (2022) 133, *Safeguarding food security and reinforcing the resilience of food systems*.

¹⁰² Il tema è ampiamente trattato dal capitolo 5 del *IPCC Sixth Assessment Report, 2022, IPCC, 'AR6 Synthesis Report. Climate Change 2023 (Summary for Policymakers)'*, 2023; IPCC, *'Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse Gas Fluxes in Terrestrial Ecosystems. Summary for Policy-Makers'*, 2019. L'IPCC afferma, «with high confidence», azioni di ripristino, pratiche agro-ecologiche e altri approcci agricoli che lavorano per ripristinare ed assistere i processi naturali, supportano e sostengono la sicurezza alimentare, la salute e il benessere ecosistemico, la biodiversità e i servizi ecosistemici. L'approccio agro-ecologico può migliorare la resilienza del sistema alimentare, sostenere la produttività a lungo termine e ridurre la dipendenza da input esterni. Alcune pratiche possono anche fornire misure di mitigazione. Si veda anche il lavoro di E. NADEU, *Nature Restoration as a driver for Resilient Food Systems*, Policy Report, Institute for European Environmental Policy; T. A. BRÁS *et. al.*, *Severity of drought*

rischi della crisi climatica e della biodiversità, ridurre la vulnerabilità degli ecosistemi agroalimentari, garantire resilienza e integrità per assicurare la produzione, sono infatti azioni che incidono positivamente su tutte le sfere della sicurezza alimentare: disponibilità, accesso, utilizzo del cibo e stabilità di tutte queste condizioni¹⁰³.

4. Nonostante l'urgenza e la necessità di tali interventi, evidenziate dalla stessa Commissione¹⁰⁴, l'azione volta al ripristino degli ecosistemi agroalimentari ha incontrato una significativa opposizione da parte di numerosi Stati membri, di ampie frange politiche all'interno del Parlamento Europeo e di diversi gruppi di interesse, prevalentemente attivi nei settori primari di agricoltura, silvicoltura e pesca¹⁰⁵. Il presente paragrafo intende analizzare il regolamento alla luce delle questioni politicamente controverse emerse nel corso del complesso *iter* legislativo, nonché delle inesattezze e delle distorsioni promosse da alcuni gruppi di interesse al fine di indebolire l'efficacia delle disposizioni. In tale contesto, si esaminerà come alcune caratteristiche fondamentali della proposta originaria siano rimaste invariate, mentre i compromessi ritenuti necessari per garantirne l'approvazione abbiano inciso in modo significativo sull'efficacia normativa e sulla concreta attuabilità di alcune previsioni, con particolare riferimento a quelle relative al settore agroalimentare.

L'art. 1 del Regolamento prevede l'obiettivo generale e onnicomprensivo di porre in essere misure di ripristino con lo scopo «di coprire congiuntamente, in quanto obiettivo dell'Unione», nell'insieme delle zone e degli ecosistemi che rientrano nell'ambito di applicazione del Regolamento, almeno il 20% delle aree terrestri e almeno il 20% delle aree ma-

and beatwave crop losses tripled over the last five decades in Europe, Environmental Research Letters, No 16 (6), 2021.

¹⁰³ Si veda su questo argomento la comunicazione pubblicata dalla Commissione COM (2022) 133 «Safeguarding food security and reinforcing the resilience of food systems» ed il lavoro di M. ALABRESE, *Il regime della food security nel commercio agricolo internazionale: dall'Havana Charter al processo di riforma dell'accordo agricolo WTO*, G. Giappichelli, 2018; e A. DI LAURO, *Dal cibo «sicuro» al cibo «adeguato»*, in G. STRAMBI, M. ALABRESE (a cura di), *I prodotti agro-alimentari tipici e tradizionali come «beni culturali»*, Pisa, 2005, p. 147.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ Le posizioni di COPACOGECA sul regolamento sono chiare e confutabili negli svariati comunicati stampa tra i quali Ref. COM (23)05125 «Il negoziatore del Parlamento europeo sul ripristino della natura non ha rispettato il suo mandato e ha giocato d'azzardo al trilofo», Ref. COM (23)03909 «Legge sul ripristino della natura: un voto che non soddisfa nessuno e che non rende la legge più facile da applicare per le aziende agricole» Ref. COM (23) 03892 «Venti delegazioni agricole nazionali presenti a Strasburgo per pronunciare un NO secco a questa legge sul ripristino della natura».

rine entro il 2030, e tutti gli ecosistemi che necessitano di ripristino entro il 2050¹⁰⁶. Anche se nei progetti iniziali era previsto il ripristino del 30% delle aree terrestri e marine, il mantenimento di questo obiettivo generale può essere considerato un risultato significativo e apprezzabile. Tuttavia, il linguaggio adottato in merito alla responsabilità degli Stati membri verso il conseguimento di tale obiettivo appare sensibilmente indebolito rispetto alla formulazione originaria. In particolare, si è passati da una formulazione che prevedeva l'attuazione di impegni di ripristino efficaci e senza indugio in capo agli Stati membri a una formulazione più generica e orientata a un obiettivo e una responsabilità collettiva¹⁰⁷.

Agli artt. 4 e 5 si configurano due regimi generali di ripristino degli ecosistemi: il primo per gli ecosistemi terrestri, costieri e d'acqua dolce, e il secondo per gli ecosistemi marini. Tali regimi hanno due obiettivi giuridicamente vincolanti. In primo luogo, gli Stati membri sono chiamati a intraprendere azioni di ripristino per risanare gli ecosistemi degradati, migliorando le condizioni degli ecosistemi terrestri, costieri e d'acqua dolce, elencati nell'allegato I, e degli ecosistemi marini di cui all'allegato II. Il regolamento, dunque, prevede *target* vincolanti e progressivi nei confronti di tutti i tipi di habitat che, alla stregua dell'allegato I, non sono in buono stato: il ripristino del 30% entro il 2030, del 60% entro il 2040 e del 90% entro il 2050.

Il secondo obiettivo definito dal Regolamento impone gli Stati membri di attuare misure di ripristino per «ristabilire» i tipi di habitat elencati nell'allegato I in quelle aree in cui tali habitat non sono più presenti, al fine di conseguire una superficie di riferimento favorevole alla loro conservazione. In particolare, ciò significa raggiungere una superficie minima necessaria a garantire la sostenibilità a lungo termine del tipo di habitat ripristinato. Tali misure dovranno essere attuate entro il 2030 per il 30% della superficie aggiuntiva necessaria per raggiungere la superficie di riferimento. Anche a tal riguardo, i *target* previsti dal Regolamento sono progressivi: entro il 2040, il *target* è del 60% di tale superficie fino a raggiungere il 100% entro il 2050¹⁰⁸. L'introduzione di obiettivi progressivi obbligatori per il ri-

¹⁰⁶ V. nota 6, art. 1, comma 2°.

¹⁰⁷ *Ibidem*, nella proposta originale il linguaggio richiedeva una chiara responsabilità degli Stati: «Gli Stati membri mettono in atto senza indugio misure di ripristino efficaci e basate sulla superficie, che insieme coprono, entro il 2030, almeno il 20% delle aree terrestri e marine dell'Unione e, entro il 2050, tutti gli ecosistemi che necessitano di ripristino».

¹⁰⁸ Cfr. nota 6, artt. 4 e 5.

pristino e la ricostituzione degli ecosistemi costituisce una novità significativa nel quadro normativo per la protezione e conservazione della natura.

Tuttavia, queste disposizioni presentano un aspetto di criticità rilevante. La proposta di Regolamento originaria conteneva due clausole di non deterioramento¹⁰⁹ per gli habitat terrestri e marini. La prima obbligazione stabiliva che le aree per le quali sono state adottate misure di ripristino e che hanno raggiunto le necessarie buone condizioni non devono deteriorarsi¹¹⁰. Tale clausola di non deterioramento è essenziale per garantire l'efficacia e l'efficienza del regolamento: sarebbe politicamente incoerente, economicamente irragionevole e socialmente irresponsabile investire risorse per il ripristino della natura e poi consentire un successivo deterioramento¹¹¹. La seconda clausola di questa natura disponeva che tutte le aree con habitat di tipo previsto nell'Allegato I e II, indipendentemente dalla loro collocazione in aree protette o meno, non subissero deterioramenti. La tutela di questi habitat contribuisce al raggiungimento di uno stato di conservazione favorevole per le specie e gli habitat interessati, prevenendo la necessità di ulteriori costose misure di ripristino in futuro. Le modifiche apportate dal Parlamento hanno notevolmente indebolito la prima clausola di non deterioramento ed eliminato la seconda¹¹². Il compromesso proposto è più permissivo ed implica un indebolimento significativo di queste disposizioni fondamentali. Sia l'obbligo di non deterioramento per gli habitat ripristinati sia quello per gli habitat di tipo Allegato I e II sono ora

¹⁰⁹ V. nota 64 sull'obbligo al «non deterioramento». L'importanza di questo vincolo è riscontrabile nella stessa Strategia dell'UE per la biodiversità per il 2030. La strategia stabilisce l'obiettivo di garantire che non si verifichi un deterioramento delle tendenze di conservazione o dello stato degli habitat e delle specie protette e che almeno il 30% delle specie e degli habitat attualmente non in stato favorevole rientri in tale categoria o mostri una forte tendenza positiva a rientrarvi entro il 2030.

¹¹⁰ Cfr. art. 4, comma 7°.

¹¹¹ V. nota 86 in CLIQUET, AN *et al.*,

¹¹² Cfr. art. 4, comma 11°: «Gli Stati membri mettono in atto misure volte a far sí che le zone soggette a misure di ripristino a norma dei commi 1°, 4° e 7° registrino un costante miglioramento dello stato dei tipi di habitat di cui all'allegato I fino al raggiungimento di un buono stato, e un costante miglioramento della qualità degli habitat delle specie di cui al comma 7, fino al raggiungimento di una qualità sufficiente di tali habitat. Fatta salva la direttiva 92/43/CEE, gli Stati membri mettono in atto misure volte a far sí che le zone in cui è stato raggiunto un buono stato e una qualità sufficiente degli habitat delle specie non si deteriorino in misura rilevante»; art. 4, comma 12°: «Fatta salva la direttiva 92/43/CEE, entro la data di pubblicazione dei rispettivi piani nazionali di ripristino a norma dell'art. 17, comma 6°, del presente regolamento gli Stati membri si adoperano per mettere in atto le misure necessarie al fine di prevenire il deterioramento significativo di zone che ospitano i tipi di habitat di cui all'allegato I del presente regolamento e che sono in buono stato o sono necessari per conseguire gli obiettivi di ripristino di cui al comma 17° del presente articolo».

limitati al «deterioramento significativo» o «in misura rilevante», fatto salvo quanto disposto dall'art. 6 comma 2° della direttiva habitat¹¹³. Appare evidente come l'obbligazione è stata trasformata da un obbligo di risultato, che imponeva l'assenza di deterioramento, a un obbligo di condotta, il che significa che gli Stati sono vincolati semplicemente al tentativo di impedire il deterioramento.

Tra le critiche sollevate nei confronti della proposta di regolamento durante i dibattiti in seno al Parlamento Europeo, il Partito Popolare Europeo ha evidenziato il presunto rischio che tale proposta potrebbe rappresentare per la transizione verso le energie rinnovabili intrapresa dall'Unione¹¹⁴. Tale affermazione risulta smentita dalla stessa Proposta, che promuove sinergie con i piani energetici e climatici nazionali e con le cosiddette «aree preferenziali» per le energie rinnovabili¹¹⁵. La Proposta prevede inoltre delle deroghe agli obblighi di ripristino per i progetti di rilevante interesse pubblico, consentendo in questo modo di autorizzare progetti legati alle energie rinnovabili mediante l'applicazione di tali clausole di esenzione¹¹⁶. Ciò che merita invece di essere sottolineato è il significativo rafforzamento delle possibilità di deroga agli obblighi previsti dagli artt. 4 e 5. Infatti, si è specificato che le tipologie di habitat soggette a ripristino possono anche non registrare un costante miglioramento del proprio status qualora il loro deterioramento sia dovuto a: casi di forza maggiore, comprese le catastrofi naturali; trasformazioni inevitabili degli habitat causate direttamente dai cambiamenti climatici; un'azione o inerzia di paesi terzi di cui lo Stato membro interessato non è responsabile; e per l'appunto un piano o progetto di interesse pubblico prevalente per il quale non sono disponibili soluzioni alternative meno dannose, da determinarsi caso per caso¹¹⁷.

Tra le ulteriori argomentazioni avanzate dai detrattori del regolamento figura l'allusione al presunto carattere irraggiungibile e privo di senso dell'obiettivo attribuito al regolamento, consistente nel ripristinare la natu-

¹¹³ *Ibidem*. Inoltre, si faccia ancora riferimento alla nota 86, CLIQUET, AN *et al.*,

¹¹⁴ V. Affermazioni rinvenibili nella pagina web del Partito Popolare Europeo, *The EPP Group will not support laws that endanger renewable energy or food security disponibili al seguente link: <https://www.eppgroup.eu/newsroom/epp-group-highlights-22-28-may-2023>*

¹¹⁵ COM (2022) 304 art. 11, comma 5°.

¹¹⁶ *Ibidem*, art. 4, comma 8° (c).

¹¹⁷ *Ibidem*, nella proposta originale le possibili deroghe agli obblighi degli artt. 4 e 5 avevano un'applicazione più limitata. Infatti, il mancato rispetto degli obblighi era giustificato per: «casi di forza maggiore; (b) trasformazioni inevitabili degli habitat causate direttamente dai cambiamenti climatici; (c) un progetto di interesse pubblico prevalente per il quale non sono disponibili soluzioni alternative meno dannose, da determinarsi caso per caso».

ra al suo stato del 1950¹¹⁸. Tale affermazione fa riferimento a una disposizione della Proposta di Regolamento¹¹⁹ relativa alla preparazione dei Piani Nazionali di Ripristino, che prevede di «tenere conto delle perdite documentate almeno negli ultimi 70 anni»¹²⁰. Come confermato dalla Commissione¹²¹, il ripristino degli ecosistemi non impone il raggiungimento di una condizione storica specifica, ma deve tenere conto delle attuali e previste variazioni delle condizioni ambientali. Come detto precedentemente¹²², gli Stati membri sono chiamati dunque a considerare un riferimento storico per valutare l'evoluzione ecologica e le perdite di ecosistemi negli ultimi 70 anni nella preparazione dei Piani di Ripristino, ma non sono in alcun modo vincolati a ristabilire condizioni ecologiche risalenti a 70 anni fa¹²³. Il compromesso raggiunto successivamente al trilatero ha sostituito tale riferimento con l'espressione «tenendo conto dei registri di distribuzione storica»¹²⁴. La clausola dei «70 anni» faceva riferimento al periodo successivo alla Seconda Guerra Mondiale, periodo in cui si è verificato il maggior degrado degli ecosistemi naturali in Europa. Il linguaggio vago adottato lascia ora un'ampia discrezionalità agli Stati membri, con il rischio che non venga utilizzato un periodo di riferimento basato su criteri scientifici. Tale flessibilità aggiuntiva rischia di generare significative incoerenze tra gli Stati membri riguardo al periodo di riferimento applicato. Inoltre, l'uso di periodi di riferimento più recenti potrebbe ridurre le ambizioni dei piani di ripristino. Sebbene le differenze regionali possano essere giustificate in alcuni casi, la modifica amplia inutilmente il margine di manovra degli Stati membri, con il rischio di impegni di ripristino meno ambiziosi.

Ad ogni modo, il Regolamento compie certamente due significativi passi in avanti rispetto al «regime di protezione degli allegati» della direttiva

¹¹⁸ Affermazioni rinvenibili nella pagina web del Partito Popolare Europeo, *Start over with the Nature Restoration Law*, disponibile al seguente link <https://www.eppgroup.eu/newsroom/start-over-with-the-nature-restoration-law>.

¹¹⁹ COM (2022) 304 (UE) Proposta di regolamento del parlamento europeo e del Consiglio sul ripristino della natura.

¹²⁰ *Ibidem*, art. 11, comma 2°.

¹²¹ Cfr. SWD (2022) *European Commission staff working document. Impact assessment accompanying the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration*, disponibile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=SWD%3A2022%3A167%3AFIN>.

¹²² V. nota 56 sul concetto di memoria ecologica e riferimento storico di ripristino.

¹²³ Cfr. ancora sul punto nota 86 CLIQUET, AN, *et al.*

¹²⁴ Art. 14.2 (a) la superficie di riferimento favorevole, tenendo conto dei registri di distribuzione storica e delle modifiche delle condizioni ambientali previste dovute ai cambiamenti climatici;

habitat, poiché va a identificare delle speciali categorie di ecosistemi chiamate anche «*ecosystem-type regime*». Queste tipologie, infatti, si concentrano su tipi di habitat generalmente presenti in tutta l'UE. I regimi specifici per gli ecosistemi formulano requisiti per gli ecosistemi urbani (art. 8), i fiumi e le pianure alluvionali (art. 9), le popolazioni di impollinatori (art. 10), gli ecosistemi agricoli (art. 11) e gli ecosistemi forestali (art. 12). Per ciascuno di questi tipi di ecosistemi, sono stabiliti obiettivi e parametri specifici da tenere in considerazione e sui quali si deve concentrare lo sforzo degli Stati membri nella loro azione di ripristino. Questo regime di protezione, diviso per tipologia di ecosistema specifico concede una maggiore flessibilità e adattabilità riguardo all'inserimento delle aree minacciate che possono essere incorporate in un programma di ripristino, quando se ne presenti la necessità. Il regolamento pone in evidenza l'importanza di azioni di ripristino su larga scala, che vadano oltre i confini dei siti protetti dall'UE. Inoltre, esso introduce disposizioni innovative, ad esempio in materia di ecosistemi urbani e biodiversità agricola, attualmente non contemplate da altri strumenti giuridici.

In particolare, secondo il discusso art. 11, gli Stati membri devono mettere in atto misure atte a migliorare la biodiversità e la salute degli ecosistemi agroalimentari.

La disposizione comprende tre parametri che devono essere monitorati e migliorati a livello nazionale. I parametri fanno riferimento sia allo stato di salute dell'ecosistema, che alla sua biodiversità. Questi sono: l'indice delle farfalle comuni¹²⁵; l'indice dello stock di carbonio organico nei suoli minerali delle terre coltivate¹²⁶; e, infine, l'indice relativo alla percentuale di terreni agricoli interessata da elementi caratteristici del paesaggio con elevata diversità¹²⁷.

Rispetto alla proposta originaria, le dispute negoziali durante l'*iter* legislativo riguardo a questo articolo hanno avuto diverse conseguenze nega-

¹²⁵ COM (2022) 0304, Allegato IV, questo indicatore è composto da specie che sono considerate caratteristiche delle formazioni erbose europee, sono presenti in gran parte dell'Europa e sono contemplate dalla maggioranza dei sistemi di monitoraggio delle farfalle.

¹²⁶ *Ibidem*, questo indicatore descrive lo stock di carbonio organico nei suoli minerali delle terre coltivate a una profondità compresa tra 0 e 30 cm ed è espresso in tonnellate di carbonio organico/ettaro.

¹²⁷ *Ibidem*, indicatore relativo agli elementi caratteristici del paesaggio con elevata diversità, quali fasce tampone, siepi, alberi isolati o in gruppi, filari, bordi di campi, particelle, fossati, ruscelli, piccole zone umide, terrazzamenti, tumuli funerari (*cairns*), muretti di pietra, piccoli stagni e elementi culturali, sono elementi di vegetazione permanente naturale o seminaturale presenti in un contesto agricolo che forniscono servizi ecosistemici e contribuiscono alla biodiversità.

tive, che determinano un significativo ridimensionamento dei requisiti di questi tre parametri. Il testo attuale prevede, infatti, che gli Stati membri mettano in atto misure che «mirino a raggiungere» una tendenza all'aumento a livello nazionale di almeno due dei tre indicatori sopracitati¹²⁸ per gli ecosistemi agricoli, misurati dall'entrata in vigore al 2030 e successivamente ogni 6 anni, fino al raggiungimento di «livelli soddisfacenti»¹²⁹. La misurazione e valutazione portata dai 3 ai 6 anni¹³⁰ risulta un indebolimento significativo. Alla luce delle sfide rappresentate dalla perdita di biodiversità e dai cambiamenti climatici, risulta imprescindibile che gli Stati membri procedano a una revisione periodica e ad intervalli ravvicinati delle misure di ripristino adottate. Tale revisione consente di monitorare l'efficacia delle misure in corso, permettendo agli Stati di apportare tempestivamente le modifiche necessarie alle proprie iniziative.

I vincoli posti dall'art. 11 sono, dunque, meno stringenti ed estremamente flessibili e aperti a diverse interpretazioni. Alla base dell'articolo c'è, infatti, una formulazione che sembra essere stata concepita per fornire una implicita giustificazione allo Stato eventualmente inadempiente: la norma, infatti, stabilisce che gli Stati sono tenuti a perseguire gli obiettivi di ripristino «tenendo conto dei cambiamenti climatici, delle esigenze sociali ed economiche delle zone rurali e della necessità di garantire una produzione agricola sostenibile nell'Unione». Appare evidente che una formulazione di questo genere fornisce diverse ragioni agli Stati membri per il non raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal regolamento, i quali dunque – in quanto subordinati a molteplici condizioni – risultano deboli.

Tuttavia, sebbene fortemente indeboliti, questa disposizione e questi indicatori stabiliscono per la prima volta obblighi di monitoraggio e di miglioramento delle condizioni di salute degli ecosistemi e inducono a ripristinarne la salute e la biodiversità.

A tal riguardo, va ricordato che l'indicatore che misura la quota di ter-

¹²⁸ Nella proposta originale tutti e tre gli indicatori necessari e l'aumento della tendenza fino al livello soddisfacente sono raggiunti.

¹²⁹ Si veda l'art. 14 comma 5°: «Entro il 2030 gli Stati membri fissano, mediante un processo e una valutazione aperti ed efficaci basati sulle evidenze scientifiche più recenti (...) livelli soddisfacenti per: le popolazioni di impollinatori; gli indicatori del ripristino degli ecosistemi agroalimentari di cui all'art. 11, comma 2°; gli indicatori per gli ecosistemi forestali di cui all'art. 12, comma 3°; gli spazi verdi urbani di cui all'art. 8, comma 2°; e la copertura della volta arborea urbana di cui all'art. 8, comma 3°.

¹³⁰ Nella proposta originale la misurazione doveva essere verificata ogni 3 anni «(...) misurata nel periodo compreso tra la data di entrata in vigore del presente regolamento e il 31 dicembre 2030, e successivamente ogni tre anni, fino al raggiungimento dei livelli soddisfacenti individuati».

reni agricoli con caratteristiche paesaggistiche ad alta diversità è stato associato ad un pericolo per la produzione agroalimentare, come se questa misura equivalesse alla creazione di «aree non produttive»¹³¹. Al contrario, ciò che va sottolineato, è che l'indicatore promuove la diffusione di elementi di vegetazione permanente naturale o seminaturale¹³² presenti in un contesto agricolo che forniscono servizi ecosistemici e supporto alla biodiversità. Sono questi elementi, e non la produzione agricola che intendono invece sostenere, ad avere alcune condizioni e impedimenti di gestione. Infatti, questi elementi naturali non possono essere sfruttati a fini di produzione agricola, a meno che tale uso non sia necessario per la conservazione della biodiversità, e non dovrebbero essere trattati con fertilizzanti o pesticidi, ad eccezione dei trattamenti a basso apporto con effluente solido. Le condizioni imposte a questi elementi naturali sono utili proprio allo scopo di consentire loro di svolgere l'azione di aiuto e ripristino dei terreni agricoli produttivi. Mediante tali condizioni, infatti, si consentono la ritenzione idrica, il miglioramento della qualità dei suoli e la salute delle popolazioni di impollinatori. Invero, si è chiarito che i terreni lasciati a riposo, anche temporaneamente, possano essere considerati elementi caratteristici del paesaggio con elevata diversità. Tuttavia, come suggerisce il linguaggio utilizzato nell'allegato, quest'ultima è solo un'opzione lasciata agli Stati membri all'interno dei tre parametri e non una condizione obbligatoria per il ripristino di questi ecosistemi.

Il comma 4° dell'art. 11 prevede un'altra disposizione al centro delle negoziazioni e delle divergenze all'interno del trilatero. Nella proposta originale del regolamento si prevedeva una misura volta a ripristinare i suoli organici a uso agricolo che costituiscono torbiere drenate attraverso obiettivi specifici e vincolanti. Nel testo arrivato al vaglio del Consiglio, però, quest'ultima è diventata una misura volontaria per gli agricoltori¹³³, mentre gli obiettivi progressivi previsti per gli Stati sono stati resi meno stringenti abbassando le percentuali delle attività di ripristino dei suoli organici a uso agricolo che costituiscono torbiere drenate. Nello specifico, il 30% di tali superfici dovrà essere ripristinato entro il 2030 di cui almeno un quarto

¹³¹ V. nota 105.

¹³² Negli allegati al regolamento si fanno diversi esempi di elementi di vegetazione permanente naturale o seminaturale tra i quali: siepi, fasce fiorite, zone umide, alberi o fossati.

¹³³ L'obbligo per gli Stati membri di conseguire gli obiettivi di riumidificazione di cui al comma 1°, lettere *a)*, *b)* e *c)*, non implica l'obbligo di riumidificare i loro terreni per gli agricoltori e i proprietari terrieri privati, per i quali la riumidificazione dei terreni agricoli rimane volontaria, fatti salvi gli obblighi derivanti dal diritto nazionale.

dovrà essere riumidificato; il 40% entro il 2040 e il 50% entro il 2050, delle quali almeno un terzo riumidificato¹³⁴.

L'esempio più lampante di tutte le problematiche negoziali riscontrate nel ripristino degli ecosistemi agroalimentari europei è rappresentato dall'introduzione, dopo i dialoghi interistituzionali, dell'art. 27 nel regolamento. Questa norma stabilisce che qualora si verifichi un non meglio specificato «evento imprevedibile, eccezionale e non provocato che sia sfuggito al controllo dell'Unione, con gravi conseguenze a livello dell'Unione sulla disponibilità di terreni necessari per garantire una produzione agricola sufficiente per il consumo alimentare dell'Unione», la Commissione «adotta atti di esecuzione necessari e giustificabili in caso di emergenza. Tali atti di esecuzione possono sospendere temporaneamente l'applicazione delle pertinenti disposizioni dell'art. 11 nella misura e per il periodo strettamente necessari». Questo «freno di emergenza» è stato celebrato da alcuni come una vittoria per la salvaguardia della sicurezza alimentare europea¹³⁵. Una disposizione con queste caratteristiche mette, però, potenzialmente a rischio tutte le misure, già fortemente indebolite, volte a ripristinare la salute e la biodiversità degli ecosistemi agroalimentari. La norma, infatti, apre ad un'infinita varietà di potenziali eventi che possono essere invocati per giustificare un allentamento dei già diluiti e ridotti obblighi ai quali gli Stati membri si sono impegnati. Tale disposizione non specifica in alcun modo quale sia la soglia di gravità delle conseguenze dell'evento «imprevedibile, eccezionale e non provocato», rendendo dunque impossibile identificare con esattezza *a priori* le ragioni di un'eventuale sospensione.

Ancora una volta, la politicizzazione del dibattito relativo al regolamento ha inciso in modo significativo sugli effetti giuridici dello stesso.

¹³⁴ Nella proposta originaria gli obiettivi di superficie da risanare erano più alti, rispettivamente il 30% entro il 2030, di cui almeno un quarto dovrà essere risanato; il 50% di tali aree entro il 2040, di cui almeno la metà dovrà essere risanata; il 70% di tali aree entro il 2050, di cui almeno la metà dovrà essere risanata. Nella versione attuale è stato anche aggiunto che, se debitamente giustificato, l'entità della riumidificazione delle torbiere in uso agricolo può essere ridotta. Ciò può essere fatto se tale riumidificazione può avere impatti negativi significativi su infrastrutture, edifici, adattamento al clima o altri interessi pubblici e se tale riumidificazione non può avvenire su terreni diversi da quelli agricoli.

¹³⁵ In particolare, si fa riferimento ai partiti conservatori del Parlamento Europeo come il Partito Popolare Europeo. Da qui si faccia riferimento al rapporto PPE che elenca una serie di «*Notable improvements in the text of the law*», fra i quali si sottolinea «*An emergency brake to freeze farmland targets, if food security or production are threatened*. Si aggiunge inoltre: «*The Commission's proposal was ideologically driven, practically infeasible and a disaster for farmers, forest owners, fishermen and local and regional authorities*». Il report è disponibile al seguente link: <https://www.eppgroup.eu/newsroom/negotiations-finalised-on-strongly-revised-nature-law>.

Secondo i critici del regolamento, infatti, le misure di ripristino e conservazione della natura comporterebbero una riduzione delle rese agricole e della produzione alimentare complessiva, compromettendo la sicurezza alimentare dell'Unione europea in un contesto storico caratterizzato da profonde incertezze e fragili equilibri geopolitici. Il Partito Popolare Europeo, inoltre, ha fortemente sostenuto quanto il regolamento minacci le rese agroalimentari complessive, la crescita e l'occupazione nel campo agricolo dell'UE¹³⁶. Oltre all'erronea interpretazione del concetto di sicurezza alimentare, limitato esclusivamente alla dimensione della produzione e, quindi, alla mera dimensione della «disponibilità di cibo»¹³⁷, tale visione non riflette quella che è la realtà emersa dalla letteratura scientifica¹³⁸. Come si è visto nei precedenti paragrafi¹³⁹, le minacce predominanti dell'insicurezza alimentare sono legate allo spreco alimentare, all'impatto ambientale dovuto all'intensificazione delle pratiche di gestione, alla vulnerabilità verso impatti del cambiamento climatico, e alla perdita di biodiversità. La Commissione ha inoltre chiarito¹⁴⁰ che ad oggi non ci sono ragioni di preoccupazione relative alla produzione o approvvigionamento alimentare europeo. Le vulnerabilità emerse dalla situazione geopolitica e da altri recenti fattori di stress del sistema alimentare dell'UE sono piuttosto legate alla dipendenza da importazioni specifiche, ad esempio di energia, fertilizzanti e mangimi¹⁴¹. Tale dipendenza aumenta i costi per i produttori e influisce sul prezzo degli alimenti, sollevando preoccupazioni per quanto riguarda il potere d'ac-

¹³⁶ Cfr. la ricostruzione di K. DECLER, A. CLIQUET, *Nature restoration: proposed EU law under threat*, Nature, 2023.

¹³⁷ Si trascura il concetto più ampio di sicurezza alimentare che include le dimensioni fondamentali, quali l'accesso al cibo e la sua equa distribuzione, nonché problematiche più complesse legate a questi aspetti. Cfr. *World Food Summit, Rome Declaration on World Food Security*, 1996.

¹³⁸ Cfr. la valutazione giuridica che spiega perché le obiezioni di COPACOGECA alla proposta di legge sul Ripristino della Natura siano fuorvianti condotta da Society for Ecological Restoration Europe (SERE) Legal Working Group, *EU Nature Restoration Law: myths and misconceptions debunked*, 2023; SERE, *The EU Nature Restoration Law: legal concerns on the trilogue draft agreement*, 2023; Così anche il report del programma UN Environmental Programme (UNEP), *European Union proposes law to bring back nature*, 2022, disponibile al seguente link: <https://www.unep.org/news-and-stories/story/european-union-proposes-law-bring-back-nature#:~:text=The%20restoration%20law%20will%20be,need%20of%20restoration%20by%202050>.

¹³⁹ V. Paragrafo 3

¹⁴⁰ COM (2022) 133 «Safeguarding food security and reinforcing the resilience of food systems».

¹⁴¹ Cfr. P. PANAGOS *et al.*, «Cost of agricultural productivity loss due to soil erosion in the European Union: From direct cost evaluation approaches to the use of macroeconomic models». in *Land degradation & development*, 29.3, 2018.

quisto dei consumatori e il reddito dei produttori. Si tratta, ovviamente, di uno scenario completamente diverso rispetto ad una temuta crisi della sicurezza alimentare. Tuttavia, nel dibattito avvenuto nel Parlamento Europeo, tale confusione è stata in parte alimentata, finendo per qualificare il regolamento come una misura ideologica lontana dalla realtà che porterebbe a «un disastro per gli agricoltori europei»¹⁴². A chi scrive, tuttavia, appare molto più ideologica e distaccata dalla realtà l'interpretazione errata delle misure del regolamento, la quale volge a polarizzare le opinioni intorno al ripristino degli habitat agroalimentari. In effetti, nessuna delle disposizioni dell'art. 11 comporta vincoli diretti in capo agli agricoltori europei. I pochi impegni assunti per il ripristino di questi ecosistemi, attraverso obiettivi vincolanti ma progressivi, gravano sugli Stati membri.

Ad ogni modo, è ragionevole concludere che le deroghe, le «clausole di emergenza», le formule generali e flessibili e la diluizione dei *target* da raggiungere compromettano significativamente l'efficacia dell'intero pacchetto di norme dedicato al settore agroalimentare. Nel complesso, il testo che è stato approvato trasmette l'idea e il messaggio che investire nel ripristino degli ecosistemi agroalimentari e della biodiversità abbia un effetto negativo sulla produzione alimentare e sul mercato, contrariamente a quanto sostenuto e ampiamente documentato dalle analisi scientifiche¹⁴³.

5. Per perseguire gli obiettivi di ripristino del regolamento, gli Stati membri sono vincolati alla preparazione di Piani Nazionali di Ripristino (PNR). A tal fine, questi sono chiamati a svolgere una serie di attività di ricerca e di monitoraggio per individuare le misure di ripristino necessarie, stabilire le priorità e le esigenze dei diversi tipi di ecosistemi. Gli Stati membri dovranno, dunque, quantificare le aree da ripristinare, seguendo i parametri stabiliti per tipo di habitat. I piani conterranno scadenze, meccanismi di monitoraggio e di controllo interni. Gli Stati membri dovranno evidenziare quali siano le opportunità di minimizzare gli impatti legati al cambiamento climatico tramite il ripristino di una determinata area ed elaborare quali siano i «livelli soddisfacenti»¹⁴⁴ da raggiungere con riguardo a determinati parametri come quello degli ecosistemi agroalimentari, degli impollinatori e degli ecosistemi forestali¹⁴⁵. Questi PNR dovranno inoltre dotarsi di una

¹⁴² V. nota 114.

¹⁴³ Cfr. T. TSCHARNTKE *et al.*, *Global food security, biodiversity conservation and the future of agricultural intensification*, *Biological Conservation*, vol. 151, no. 1, 2012, pp. 53-59.

¹⁴⁴ *Ibidem*, livelli soddisfacenti fissati a norma dell'art. 14, comma 5°.

¹⁴⁵ Si veda art. 10 COM (2022) 0304: Gli Stati membri avranno l'obbligo di investire

stima dei costi (compreso il cofinanziamento con i fondi dell'UE), di una stima dei costi-benefici per la mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici e dell'indicazione dei sussidi che influiscono negativamente sul raggiungimento degli obiettivi.

L'art. 15, comma 5°, del regolamento stabilisce che i piani nazionali di ripristino debbano includere una panoramica dell'interazione tra le misure incluse in essi e i piani strategici nazionali della PAC¹⁴⁶. La specificazione dell'obbligo di ricercare sinergie fra questi due strumenti potrebbe apparire a qualcuno lapalissiana. La PAC, infatti, fornisce una serie di aiuti finanziari agli agricoltori europei, che, almeno negli obiettivi elencati all'art. 6 del regolamento 2115/2021¹⁴⁷, dovrebbero essere destinati a misure e investimenti volti a realizzare obiettivi di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico e di protezione della biodiversità. Ciononostante, il regolamento appena approvato afferma, nei considerando, che la preparazione dei PNR non dovrebbe comportare l'obbligo per gli Stati membri di riprogrammare finanziamenti a titolo della PAC, della Politica Comune della Pesca (PCP) o di altri programmi o strumenti di finanziamento per l'agricoltura e la pesca nell'ambito del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 (QFP)¹⁴⁸. Quest'ultimo punto è l'ennesima aggiunta al testo sopravvissuto al trilogico. Nonostante si parli di un considerando, è significativa la volontà espressa dal legislatore nel porre una distanza tra tali strumenti, che invece dovrebbero lavorare insieme cercando le sinergie per un'azione armonizza-

il declino delle popolazioni di impollinatori (in termini numerici e di abbondanza o della diversità, o di entrambe) entro il 2030, e di misurarlo ogni 6 anni dopo il 2030, fino al raggiungimento di «livelli soddisfacenti». Alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all'art. 23 al fine di integrare il presente regolamento stabilendo e aggiornando un metodo scientifico di monitoraggio della diversità degli impollinatori e delle popolazioni di impollinatori.

¹⁴⁶ Inoltre, al par. 84 si specifica come a norma del regolamento (UE) 2021/2115, i piani strategici della PAC sono intesi a contribuire al conseguimento dei *target* nazionali a lungo termine fissati o derivanti dagli atti legislativi elencati all'allegato XIII ed essere coerenti con tali *target*. Sarebbe opportuno tenere conto del presente regolamento quando, a norma dell'art. 159 del regolamento (UE) 2021/2115, la Commissione riesaminerà, entro il 31 dicembre 2025, l'elenco di cui all'allegato XIII di tale regolamento.

¹⁴⁷ Ai sensi del reg (UE) 2115/2021 art. 6. : Il conseguimento degli obiettivi generali è perseguito mediante gli obiettivi specifici seguenti: (...) *d*) contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento agli stessi, anche riducendo le emissioni di gas a effetto serra e migliorando il sequestro del carbonio, nonché promuovere l'energia sostenibile; *e*) promuovere lo sviluppo sostenibile e un'efficiente gestione delle risorse naturali, come l'acqua, il suolo e l'aria, anche riducendo la dipendenza dalle sostanze chimiche; *f*) contribuire ad arrestare e invertire il processo di perdita della biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e i paesaggi.

¹⁴⁸ V. nota 82.

ta verso il miglioramento della salute degli ecosistemi. Sembrerebbe che la *ratio* del considerando sia quella di non riprogrammare e riallocare le risorse stanziare per gli Stati membri o di non modificare i piani strategici della PAC almeno fino all'approvazione della nuova PAC *post-2027*.

Questo ulteriore punto di debolezza è ancora una volta il risultato dei compromessi negoziali raggiunti in seguito alle pressioni verso le richieste di tutela degli agricoltori e delle loro attività, sulla base della falsa convinzione che indirizzare i finanziamenti della PAC verso le azioni di ripristino degli ecosistemi agricoli possa togliere, in qualche modo, risorse all'attività del settore. La realtà è che i costi annuali per il ripristino del 30% degli habitat elencati nell'allegato I della direttiva habitat entro il 2030 sono stati stimati in 8, 2 miliardi di euro¹⁴⁹. Questa stima copre i costi di ripristino, ricreazione e mantenimento degli ecosistemi. Nell'ambito del QFP, le stime per gli stanziamenti a favore della biodiversità ammontano a quasi 114 miliardi di euro (circa 16 miliardi di euro all'anno). I 16 miliardi di euro di spesa annuale per la biodiversità disponibili nell'ambito del QFP potrebbero quindi coprire gran parte dei costi annuali di ripristino, pari a 8, 2 miliardi di euro¹⁵⁰. I due fondi della PAC, il Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA) e Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), rappresentano più della metà, circa 64, 4 miliardi di euro, dei fondi stanziati per la biodiversità. Questi sono disponibili come fonti di finanziamento per gli agro-ecosistemi e, in una certa misura, per le foreste, le zone umide, e torbiere, che sono associati alle attività agricole. Il FESR e il Fondo di coesione forniscono il terzo più grande contributo alla biodiversità che si aggira intorno ai 20 miliardi di euro¹⁵¹. Pertanto è essenziale fornire una direzione comune a questi finanziamenti. Con l'entrata in vigore del regolamento, sarà fondamentale avere l'opportunità di orientare e riprogrammare i finanziamenti della Politica agricola comune verso l'azione congiunta per il ripristino della salute degli ecosistemi agricoli.

Sono diversi, infatti, gli aspetti da considerare nell'ambito della PAC 2021-2027 che avrebbero la potenzialità di contribuire all'obiettivo del

¹⁴⁹ Costo annuale medio con riferimento al periodo 2022-2030. Si faccia riferimento alle stime elaborate dal SWD/2022/167 *Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration*.

¹⁵⁰ *Ibidem*, cfr. allegato 1.

¹⁵¹ Per maggiori info su queste cifre si veda l'analisi di G. AUBERT, H. MCDONALD, L. SCHOLL, *How much will the implementation of the Nature Restoration Law cost and how much funding is available?* IEEP, Ecologic Institute, 2022.

ripristino e della conservazione degli ecosistemi agroalimentari e che al momento sembrano essere inefficaci. Difatti, nonostante il potenziale, i risultati della PAC 2023-27 verso il miglioramento delle condizioni agro-ambientali lasciano più di qualche perplessità. Infatti, la riforma della PAC 2023-27 ha introdotto una serie di nuove caratteristiche per soddisfare le ambizioni ecologiche della «Strategia sulla Biodiversità 2030»¹⁵² e della Strategia «Dal Produttore al consumatore»¹⁵³. Il primo passo verso una PAC più «verde» è stato compiuto attraverso la cosiddetta «condizionalità rafforzata» dei requisiti ambientali per ricevere i pagamenti del «Sostegno di base al reddito per la sostenibilità» agli agricoltori. Si tratta dei Criteri di Gestione Obbligatoria (CGO) e delle Buone Condizioni Agronomiche e Ambientali (BCAA)¹⁵⁴. Nonostante il rafforzamento di questi requisiti¹⁵⁵, sono già state sollevate diverse critiche che suggeriscono una scarsa efficacia di queste misure¹⁵⁶. Secondo la Corte dei Conti¹⁵⁷, le misure di *greening* hanno storicamente migliorato le pratiche solo sul 5% dei terreni agricoli e fundamentalmente rimangono «un regime di sostegno al reddito». Inoltre, è stato notato come alcuni standard, quale la BCAA numero 8 che prevede un'allocazione minima del 4% della superficie coltivabile in aree non produttive, possano essere facilmente elusi per una serie di eccezioni come il numero minimo di ettari e altro¹⁵⁸. Insieme alla BCAA numero 7, relativa all'obbligo di rotazione delle colture, l'efficacia di queste condizionalità è stata ulteriormente compromessa dalle deroghe messe in atto dalla Commissione europea¹⁵⁹. Queste deroghe sono state applicate dalla maggior parte degli

¹⁵² V. nota 80.

¹⁵³ Si veda L. RUSSO, *Le «nuove» misure agroambientali della Pac 2023-27: quali novità?*, in *Riv. dir. agr.*, fasc. 2, 2022; e M. ALABRESE, E. CRISTIANI, *Clima e impegni internazionali nell'attuazione della PAC*, in *Riv. dir. agr.*, fasc. 2, 2022.

¹⁵⁴ I CGO sono una serie di norme derivanti da 13 direttive e regolamenti in materia di acqua (CGO1-2), conservazione della natura (CGO3-4), sicurezza alimentare (CGO 7-8) protezione delle piante (9-11) benessere degli animali (CGO9-11). Per approfondire si veda Annex II of REG 2115/2021.

¹⁵⁵ Nella PAC 2014-2020 gli standard BCAA erano sette e comprendevano i requisiti delle direttive Nitrati e Natura 2000. Con la riforma, gli standard BCAA sono diventati nove, oltre ai requisiti delle direttive Nitrati, Quadro idrico, Natura 2000 e Pesticidi.

¹⁵⁶ V. nota 153.

¹⁵⁷ Cfr. European Court of Auditors, «*Greening: a more complex income support scheme, not yet environmentally effective*», (Special Report No 21/2017, 2017).

¹⁵⁸ Gli agricoltori possono essere esentati dall'obbligo, ad esempio per una dimensione limitata dei terreni coltivabili. Tutti gli Stati membri, tranne Danimarca, Estonia e Irlanda, si avvalgono di queste esenzioni.

¹⁵⁹ Previsione di deroghe al regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'applicazione delle norme sulle buone condizioni agronomiche e ambientali dei terreni (norme BCAA) 7 e 8 per l'anno di rivendicazione 2023 Co-

Stati membri già dopo l'inizio della guerra tra Russia e Ucraina e poi rinnovate dopo le più recenti «proteste dei trattori»¹⁶⁰.

Sarebbe importante trovare sinergie e interconnessioni tra la legge sul ripristino della natura e la PAC anche in relazione agli “eco-schemi”. Queste misure introdotte dall'attuale PAC sono disciplinate dagli artt. 31 e 97 del regolamento 2115/2021¹⁶¹. Si tratta di una serie di pratiche agroambientali che mirano a premiare e compensare gli agricoltori per aver contribuito al mantenimento e alla salvaguardia di beni pubblici attraverso pratiche sostenibili e superando gli standard di riferimento. Questi supporti finanziari vanno dunque ad integrare il sostegno al reddito. La scelta di queste pratiche¹⁶² e l'allocazione finanziaria destinata ad esse (pari al 25% del finanziamento ai pagamenti diretti) è obbligatoria per gli Stati. L'adozione o meno di una o più pratiche è invece a totale discrezione degli agricoltori. Anche sugli eco-schemi si sono sollevate diverse perplessità relative alle reali potenzialità della misura. Le scelte finora adottate dagli Stati all'interno dei piani strategici nazionali, infatti, sono apparse poco ambiziose e di dubbia efficacia¹⁶³. Una recente relazione della Corte dei Conti ha sancito come la misura degli eco-schemi non abbia portato ad un cambiamento sostanziale delle pratiche agricole *green* ma piuttosto una prosecuzione di quelle esistenti¹⁶⁴. Si è inoltre evidenziata una significativa carenza di dati e di indicatori con obiettivi chiari per valutare l'impatto effettivo di tali eco-schemi, compromettendo la capacità di misurare il cambiamento auspicato in ter-

municato stampa: La Commissione propone di consentire agli agricoltori dell'UE di derogare per un anno ad alcune norme agricole https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_582.

¹⁶⁰ Riferimento alla nota 90.

¹⁶¹ Regolamento (UE) 2115/2021, art. 31, sui programmi per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali, e art. 97, sulle dotazioni finanziarie minime per gli ecosistemi.

¹⁶² La Commissione propone un elenco di 41 misure e pratiche agroambientali. Ciascuna di esse dovrebbe includere almeno due aree delle principali categorie di obiettivi climatici e di biodiversità elencate di seguito: 1) mitigazione dei cambiamenti climatici; 2) adattamento ai cambiamenti climatici; 3) qualità dell'acqua; 4) qualità del suolo; 5) biodiversità; 6) riduzione dell'uso di pesticidi; 7) benessere degli animali; 8) antimicrobica; 9) protezione dell'ambiente. L'elenco della Commissione europea delle potenziali pratiche agricole che gli eco-schemi potrebbero sostenere è disponibile qui https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2021-01/factsheet-agri-practices-under-ecoscheme_en_0.pdf

¹⁶³ Cfr. la relazione di T. NEMCOVÁ, C. NYSENS-JAMES *et al.*, «*New CAP unpacked and unfit*», (BirdLife Europe & European Environmental Bureau report December, 2022; disponibile al seguente link: https://eeb.org/wp-content/uploads/2022/12/New_CAP_Unpacked-6.pdf).

¹⁶⁴ Cfr. la relazione Della Corte Dei Conti Europea, *Special report 20/2024: Common Agricultural Policy Plans – Greener, but not matching the EU's ambitions for the climate and the environment* <https://www.eca.europa.eu/en/publications/SR-2024-20>

mini di sostenibilità ambientale. Poiché il regime è rimasto con la riforma volontario, sottolinea la Corte, sussiste il problema di incentivare un'adesione più ambiziosa degli agricoltori e, in alcuni casi, di garantire l'effettiva adozione della misura¹⁶⁵. Il regime degli eco-schemi è stato criticato¹⁶⁶ anche per la mancanza di trasparenza e affidabilità legate ai metodi di monitoraggio e processi di valutazione poco chiari. Tale aspetto rende difficile il giudizio relativo ai risultati e alle giustificazioni legate al budget allocato. La flessibilità che consente agli Stati membri e agli agricoltori di esprimere le proprie scelte è un valore aggiunto per affrontare soluzioni specifiche al contesto geografico. Tuttavia, è stato empiricamente osservato come la scarsità di requisiti determinati e la mancanza di chiari criteri di valutazione rischino di incoraggiare una «corsa al ribasso» in cui gli Stati membri «competono» per far ottenere questi supporti aggiuntivi ai loro agricoltori con il minor sforzo possibile¹⁶⁷.

La Corte dei Conti ha concluso il suo report sostenendo come i Piani Strategici della PAC presentati dagli Stati membri non siano in linea con le ambizioni climatiche e ambientali dell'UE. Si sottolinea come questo sia dovuto anche al fatto che la PAC non imponga agli Stati membri un obbligo esplicito di includere nei loro Piani Strategici obiettivi e *target* di risultato direttamente legati ad obiettivi del *Green Deal*, *Farm-to-fork* e Strategia per la Biodiversità 2030. Alla luce delle criticità emerse nella Politica Agricola Comune (PAC), appare quanto mai imprescindibile ricercare e instaurare sinergie tra i diversi strumenti giuridici disponibili. Sarà pertanto essenziale armonizzare i Piani Strategici di Ripristino con quelli della PAC, al fine di garantire un adeguato supporto finanziario agli obiettivi di ripristino ecologico. Ciò dovrà includere il monitoraggio di fattori ecologici comuni e la promozione di sinergie nei risultati, al fine di massimizzare l'efficacia delle misure di tutela e ripristino ambientale.

¹⁶⁵ *Ibidem*, Il caso della Germania è emblematico: per raggiungere il 66% della superficie prevista destinata agli ecoschemi, il paese è stato costretto a intervenire aumentando il prezzo degli incentivi e riducendo i requisiti, al fine di rendere la misura più attraente per gli operatori agricoli.

¹⁶⁶ Si vedano alcune considerazioni in A.MÜNCH, *et al.*, Research for AGRI Committee – «Comparative analysis of the CAP Strategic Plans and their effective contribution to the achievement of the EU objectives», (2023); e ARC, M. WILLARD *et al.* Project Report CAP Strategic Plans: Reforming the CAP in wartime, 2022; disponibile al seguente link: https://www.arc2020.eu/wp-content/uploads/2022/12/ARC2020_CAP_Strategic_Plans_Reforming_the_CAP_in_war_time.pdf

¹⁶⁷ Su questo punto si veda G. PE'ER *et al.*, *Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenge.*, British Ecological Society, 2020.

6. Alla luce dell'analisi condotta, si può affermare che il Regolamento sul ripristino della natura, adottato nel giugno 2024, rappresenta un significativo progresso normativo per la tutela della biodiversità e della salute ecologica dell'Unione europea, introducendo per la prima volta obiettivi giuridicamente vincolanti per il ripristino degli ecosistemi. Tuttavia, il processo legislativo, fortemente politicizzato, che ha condotto alla sua approvazione è stato caratterizzato da compromessi e revisioni che ne hanno indebolito la portata originaria, limitandone l'efficacia, in particolare con riferimento al ripristino degli ecosistemi agroalimentari. Quest'ultimo aspetto risulta cruciale per la transizione ecologica verso un sistema alimentare sostenibile, obiettivo cruciale del *Green Deal* europeo e delle relative strategie settoriali. Al contempo, però, una transizione vittima di una significativa resistenza politica, alimentata dagli interessi del settore primario, ha inciso profondamente su questo strumento giuridico, compromettendone in parte la piena efficacia.

L'elaborato ha inizialmente analizzato i legami tra il settore agroalimentare il deterioramento e la perdita di habitat in Europa. Si è dimostrato come la maggior parte degli ecosistemi tutelati dal quadro normativo delle «Direttive sulla Natura» versi in uno stato di conservazione preoccupante. In questo contesto, il settore agroalimentare è riconosciuto come una delle cause principali della perdita di habitat sul suolo europeo soprattutto a causa delle pressioni riconducibili alla conversione dell'uso del suolo e dei regimi idrologici destinati all'intensificazione delle pratiche agricole della silvicoltura e della pesca. Nonostante ciò, la normativa vigente non fornisce una copertura sufficiente per gli habitat legati alle attività più produttive, soprattutto nel settore agroalimentare. Inoltre, emergono lacune e fragilità quali: l'assenza di obiettivi di conservazione e ripristino vincolanti e misurabili nel tempo; l'inadempimento degli Stati membri nella «progressiva realizzazione di uno stato di conservazione favorevole»; e il mancato riconoscimento del ruolo degli ecosistemi nella mitigazione e adattamento al cambiamento climatico e i limiti della protezione sotto il regime degli allegati.

Si è passati dunque alla disamina delle risposte fornite dall'Unione rispetto alla drammatica situazione in cui versano gli ecosistemi europei. In particolare, lo si è analizzato con il processo di «transizione ecologica» intrapreso dal *Green Deal* e le sue strategie settoriali che mirano a obiettivi legati alla salute e al benessere degli ecosistemi e dei cittadini europei. La Strategia per la Biodiversità 2030, in particolare, ha stabilito nuovi obiettivi per la protezione degli ecosistemi dell'UE, sottolineando come la sola

protezione di questi ultimi non sia più sufficiente. Il *Green Deal* infatti sembra portare avanti, per molti aspetti, un approccio alla sostenibilità perseguita con il fine dell'integrità ecologica. Questa sostenibilità sembra infatti coincidere con il perseguimento del binomio «resilienza» e «integrità» degli ecosistemi. L'integrità e la resilienza degli ecosistemi agroalimentari, in questo contesto, appaiono come condizioni cruciali del *Green Deal* e della transizione verso un sistema alimentare sostenibile promossa dalla Strategia dal produttore al consumatore. Si è infatti discusso come l'impatto ambientale del settore, il cambiamento climatico e la perdita di biodiversità rappresentino le minacce più significative per il funzionamento di un sistema alimentare capace di garantire la sicurezza alimentare e nutrizionale dell'Unione. Per tutte queste motivazioni l'UE ha portato avanti una proposta di regolamento che vincolasse gli Stati a misure di ripristino efficaci per gli ecosistemi europei. Si è poi ripercorso l'iter legislativo verso l'adozione del regolamento notando quanto questo sia stato fortemente ostacolato da resistenze politiche e da pressioni esercitate da vari gruppi di interesse, in particolare quelli legati al settore agroalimentare. Partiti conservatori e organizzazioni di rappresentanza hanno contribuito a diffondere una narrazione distorta sulla proposta di regolamento strumentalizzando il concetto di sicurezza alimentare, di riferimento storico di ripristino e diffondendo inesattezze anche sull'impatto di queste misure sulla transizione energetica. Dopo aver chiarito questi aspetti, ci si è poi soffermati su come questa situazione abbia portato a una sostanziale modifica del testo originario e all'introduzione di disposizioni derogatorie.

Si è analizzato da un lato i numerosi e significativi progressi compiuti nel quadro giuridico per la conservazione e la protezione della natura; dall'altro le conseguenze della forte pressione politica e dei compromessi raggiunti, tra cui l'indebolimento del principio di non deterioramento e la flessibilità concessa agli Stati membri nel giustificare potenziali inadempimenti. In primo luogo, in risposta alle mancanze e alle rigidità del regime di conservazione della natura, si nota come il regolamento fornisca norme specifiche per un'azione attiva di ripristino della natura, dotate di una linea di base storica come riferimento, e con obiettivi vincolanti e progressivi nel tempo. L'azione di ripristino è finalizzata al raggiungimento di «buone condizioni» per gli ecosistemi in stato di deperimento, e a ricostituire gli habitat andati perduti. In secondo luogo, il regolamento ha come obiettivo il miglioramento e la ricostituzione di una gamma di tipi di habitat al di fuori della rete Natura 2000 con norme specifiche sugli ecosistemi più produttivi o altamente modificati come quelli urbani e agricoli. Pertanto,

il regolamento adotta un approccio più olistico al ripristino della salute dell'ecosistema ad oggetto e della biodiversità, uscendo dalla limitante logica del «regime degli allegati». Questo garantisce maggiore flessibilità di intervento sugli ecosistemi, tenendo conto dei mutamenti ecologici inevitabili. Inoltre, il regolamento riconosce il ruolo e le funzioni fondamentali degli ecosistemi naturali nell'assorbimento e stoccaggio del carbonio e altre importanti funzioni ecologiche, come la connettività degli habitat naturali. Infine, i piani di ripristino nazionali contribuiranno significativamente al monitoraggio dello stato di conservazione, all'armonizzazione dei dati e dei parametri necessari per la valutazione e rendicontazione dello stato degli ecosistemi.

Si è analizzato successivamente la natura e la portata degli obiettivi di ripristino indeboliti, delle possibilità di deroga rafforzate, delle scadenze diluite e delle misure obbligatorie divenute volontarie, con particolare riferimento agli habitat agricoli. Fra questi spicca lo snaturamento del principio di non deterioramento ereditato dalla direttiva habitat e su cui si basava la proposta originale del regolamento. Per come sono formulate le disposizioni, indebolite e più permissive, si crea la situazione paradossale in cui gli Stati membri sono obbligati a dimostrare i progressi nel raggiungimento degli obiettivi di ripristino (vincolo di condotta) verso buone condizioni degli habitat, ma non hanno vincoli reali circa il mantenimento di tali condizioni (vincolo di risultato). In aggiunta, sono state rafforzate le possibilità di deroga agli obblighi degli artt. 4 e 5. L'introduzione della clausola di emergenza nell'art. 27 mina ulteriormente l'intero pacchetto di interventi per la salute degli ecosistemi agroalimentari. Clausole come questa, previste esclusivamente per il settore agroalimentare, sembrano inoltre veicolare il messaggio secondo cui gli interventi volti al ripristino degli ecosistemi agroalimentari e alla tutela della biodiversità comporterebbero ripercussioni negative sulla produzione alimentare e sul mercato. Tale interpretazione, tuttavia, risulta smentita dalle evidenze scientifiche, che attestano invece il contributo positivo di tali misure alla sostenibilità e resilienza del sistema produttivo. Attualmente, esistono già numerosi precedenti di utilizzo di deroghe e misure eccezionali come questa, giustificate dalla salvaguardia della sicurezza alimentare europea. Un esempio emblematico è quello della PAC 2021-2027 e delle deroghe alle condizionalità ambientali per l'ottenimento dei pagamenti diretti.

Le criticità emerse nell'art. 11 volto al ripristino degli ecosistemi agroalimentari portano a una riflessione sulla necessità di un approccio più rigoroso e coerente per assicurare l'effettiva attuazione degli obblighi di ripri-

stino. La flessibilità introdotta nel regolamento, se da un lato risponde alle esigenze politiche e alle pressioni degli interessi agricoli, dall'altro compromette la solidità degli obiettivi ecologici. La logica della compromissione a favore di interessi economici e produttivi mette in discussione l'efficacia delle misure stesse, mentre l'assenza di una chiara volontà politica rischia di vanificare le ambizioni del *Green Deal*, della Strategia dal Produttore al Consumatore e della Strategia per la Biodiversità 2030.

Risulta inoltre essenziale un rafforzamento delle sinergie tra il regolamento e altri strumenti giuridici, come i piani strategici della PAC, per garantire una coerenza di azione tra le misure di sostegno agli agricoltori e gli obiettivi di ripristino ambientale. Solo attraverso un coordinamento efficace e una rigorosa applicazione degli obblighi di ripristino sarà possibile assicurare che gli ecosistemi europei, in particolare quelli agroalimentari, ritrovino quella resilienza e integrità necessarie per affrontare le sfide ecologiche e climatiche future. La sfida principale sarà quella di superare le resistenze e implementare un sistema di monitoraggio e valutazione che non lasci spazio a deroghe e flessibilità ingiustificate, ma che rafforzi l'impegno comune verso la sostenibilità e la conservazione del patrimonio naturale europeo.

ANNA ILARIA TRAPÈ

**PUBLIC FOOD PROCUREMENT E SOSTENIBILITÀ:
SFIDE, OPPORTUNITÀ E CRITICITÀ (ANCORA) IRRISOLTE**

ABSTRACT

Il saggio analizza il ruolo strategico degli appalti pubblici nel promuovere la sostenibilità ambientale, sociale ed economica, con particolare riferimento al settore agroalimentare, in linea con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030 e la Strategia europea "Farm to Fork".

Lo scritto evidenzia l'importanza dei criteri ambientali minimi (CAM) per la ristorazione collettiva e la distribuzione automatica di alimenti e bevande, affrontando le difficoltà legate alla loro applicazione e alla discrezionalità delle stazioni appaltanti. In particolare, viene esaminato il recente decreto ministeriale sui criteri ambientali per il settore vending.

In conclusione, si sottolinea la necessità di un quadro normativo integrato e multilivello, capace di armonizzare politiche locali ed europee, incentivare un approccio olistico e favorire una *governance* collaborativa.

The essay analyses the strategic role of public procurement in promoting environmental, social and economic sustainability, with particular reference to the agri-food sector, in line with the Agenda 2030 Sustainable Development Goals and the European Farm to Fork Strategy.

The paper highlights the importance of minimum environmental criteria for collective catering and vending of food and beverages, tackling the difficulties related to their application and the discretion of procuring institutions. In particular, the recent ministerial decree on environmental criteria for the vending sector is examined.

In conclusion, the need for an integrated and multilevel regulatory framework is emphasised, which should be able to harmonise local and European policies, encourage a holistic approach and foster collaborative governance.

PAROLE CHIAVE: Appalti pubblici alimentari – Criteri ambientali minimi – Sostenibilità – *Vending Machine*.

KEYWORDS: *Food Public Procurement – Minimum Environmental Criteria – Sustainability – Vending Machines*.

SOMMARIO: 1. Il ruolo dell'appalto pubblico per la “costruzione” della sostenibilità nel settore agro-alimentare. – 2. I criteri ambientali minimi per gli affidamenti relativi ai servizi di ristoro e alla distribuzione di acqua di rete a fini potabili: un'occasione persa e problemi irrisolti. – 3. Acquisti pubblici alimentari: un cantiere ancora aperto. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Tra gli strumenti giuridici in grado di indirizzare l'iniziativa economica privata verso una crescita sostenibile, già da tempo, l'appalto pubblico, nella sua accezione “verde”, ha acquisito un ruolo di fondamentale importanza.

Come è noto, quando si parla di appalto “verde” – *Green Public Procurement* (GPP)¹ – si supera l'idea che la tutela ambientale debba essere perseguita (esclusivamente e/o prioritariamente) attraverso strumenti c.d. di *command and control*², potendosi, invece, utilizzare, per tali finalità, soluzioni di carattere negoziale, definite di “seconda generazione”³ e ritenute più efficaci nell'orientare gli operatori economici (ma anche i consumatori) verso scelte eco-compatibili⁴.

¹ L'appalto verde è definito dalla Commissione europea come l'acquisto di beni e servizi con impatto ambientale ridotto durante tutto il loro ciclo di vita rispetto a quelli, con la stessa funzione, formulati e/o progettati in modo tale da non prevedere criteri green; European Union, *Buying green! A handbook on green public procurement*, 2016, p. 5).

Come è noto, nel 2014, una serie di direttive dell'UE (direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici, direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione; direttiva 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali) è stata adottata stabilendo il quadro per una “nuova generazione” di regole sugli appalti pubblici, nell'ambito della Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Le direttive miravano a dotare gli Stati membri degli strumenti necessari per modernizzare le pratiche di appalto, digitalizzare il settore e passare dalla mera regolamentazione all'adozione di appalti pubblici “strategici”.

² Si tratta di strumenti caratterizzati da misure regolatrici e sanzionatorie, accompagnate da forme di controllo; cfr. M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 327 ss.; M. CAFAGNO, F. FONDERICO, *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICCOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, 2012, p. 487 ss.; M. CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato (Relazione al Convegno AIPDA “analisi economica del diritto amministrativo”*, Venezia, 29 settembre 2006), in *Diritto Pubblico*, 2007, p. 219 ss.; F. DE LEONARDIS, *L'uso strategico della contrattazione pubblica: tra GPP e obbligatorietà dei CAM*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 3, 2020, p. 64; A. DI GIOVANNI, *L'ambiente sostenibile nel nuovo codice degli appalti: green public procurement e certificazioni ambientali*, in *Il diritto dell'economia*, vol. 31, n. 95 (1 2018), pp. 157-180.

³ N. TECCO, E. DANSERO, *Sustainable food procurement and universities. A participative and eco-innovative tendr for the vending machines at the University of Turin*, in M. STEIN, M. MARIANI, R. CARANTA, Y. POLYCHRONAKIS, *Sustainable Food Procurement: Legal, Social and Organisational Challenges* (Routledge Studies in Food, Society and the Environment), Taylor & Francis, 2024, p. 132.

⁴ E. SIRSI, *Strumenti giuridici per l'alimentazione sostenibile nell'Università*, in DANSE-

L'ambiente non è più percepito solo come un limite all'attività economica e alla competizione, ma piuttosto come un bene pubblico, un valore da preservare o, almeno, da bilanciare rispetto alle dinamiche economiche e competitive. Di conseguenza, la salvaguardia ambientale diventa canone per la definizione dei criteri di assegnazione degli appalti, equiparabile ai tradizionali principi di non discriminazione, concorrenza, trasparenza ed economicità⁵.

Sempre più incisivamente nel corso del tempo, la Pubblica amministrazione è stata indirizzata dal legislatore europeo (e nazionale) a considerare, anche nell'ambito degli appalti inerenti alla ristorazione collettiva, problematiche e/o interessi, apparentemente divaricanti da quelle/i alla cui tutela i contratti pubblici sono stati originariamente posti, al fine di innescare un «processo innovativo che indirettamente è destinato a incidere nel lungo periodo su tutte le relazioni di mercato»⁶.

Gli interessi attenzionati si sono progressivamente ampliati, andando oltre quelli meramente ambientali, tanto che, agli appalti “verdi”, si sono affiancati gli *appalti pubblici sostenibili* (*Sustainable Public Procure-*

RO, FASSIO, SIRSI, TECCO (a cura di) *Le università e il cibo. Buone pratiche verso un'alimentazione sostenibile negli atenei*, Celid, 2019.

⁵ Il riconoscimento del ruolo che gli appalti pubblici possono svolgere nello sviluppo sostenibile non implica in alcun modo che gli stessi debbano falsare o ostacolare il corretto funzionamento del mercato. Piuttosto, significa che devono essere presi in considerazione anche valori diversi dal costo e dalla concorrenza, come i valori sociali, economici e ambientali. Su questi effetti, si vedano: DE SCHUTTER, *The Power of Procurement Public Purchasing in the Service of Realizing the Right to Food. Briefing note. United Nations Special Rapporteur on the right to food*, 2014; GASE *et al.*, *Estimating the potential health impact and costs of implementing a local policy for food procurement to reduce the consumption of sodium in the county of Los Angeles. Am J Public Health*, 2011; WICKRAMASINGHE *et al.*, *Contribution of healthy and unhealthy primary school meals to greenhouse gas emissions in England: linking nutritional data and greenhouse gas emission data of diets*, in *EJCN*, 2016.

⁶ A. JANNARELLI, *Principi ambientali e conformazione dell'autonomia negoziale: considerazioni generali*, in M. PENNASILICO (a cura di) *Contratto e ambiente. L'analisi "ecologica" del diritto contrattuale. Atti del convegno Bari, 22-23 ottobre 2015*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016, p. 21.

Secondo parte della dottrina civilistica, il GPP può essere definito “contratto ecologico” (M. PENNASILICO, *L'uso responsabile delle risorse naturali e “il contratto ecologico”*, in ID. (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2014, p. 161 ss.

Il contratto ecologico, inteso come strumento attuativo dello sviluppo “umano” sostenibile, rappresenterebbe la “sintesi” del rapporto *dialettico* tra sviluppo e sostenibilità, nell'ambito del quale «l'ecologia non è tanto l'oggetto di rapporti negoziali, ma rappresenta la finalità alla cui promozione e tutela si conforma l'autonomia negoziale»; così A. JANNARELLI, *Principi ambientali e conformazione dell'autonomia negoziale: considerazioni generali*, cit., p. 20 che richiama in proposito M. PENNASILICO, *Sviluppo sostenibile, legalità costituzionale e analisi “ecologica” del contratto*, in *www.personamercato*, 2015, n. 1, p. 37ss e in *Liber amicum per B. Grasso*, a cura di P. Pollice, Napoli, 2015, p. 437ss..

ment - SPP), attraverso i quali le pubbliche amministrazioni, nel momento dell'acquisto di beni e servizi⁷, prestano attenzione *anche* a problematiche di natura sociale, coerentemente con l'accezione complessa del concetto di sviluppo sostenibile⁸.

I costi (ambientali, sociali e sanitari) della produzione agroalimentare sono ancora molto elevati, il Rapporto della FAO *State of Food And Agriculture 2023* li ha quantificati in circa 12,7 trilioni di dollari nel 2020, quasi l'equivalente del 10% del PIL globale dello stesso anno. Nell'Unione europea ogni anno si consumano circa 950 kg di alimenti pro capite che rappresentano il 27% dell'impronta ambientale totale dei consumi dell'UE con una quota consistente di prodotti di origine animale⁹.

Così anche nel settore agro-alimentare, lo strumento dell'appalto pubblico (*Public Food Procurement - PFP*) può contribuire alla realizzazione di obiettivi di diversa natura¹⁰, riguardando questo gli acquisti di prodot-

⁷ Il SPP ha ottenuto un ampio riconoscimento negli ultimi due decenni, sia a livello internazionale che nazionale.

Esistono varie definizioni di SPP che condividono l'idea che le considerazioni sociali, economiche e ambientali debbano essere prese in considerazione in modo olistico; United Nations Environment Programme – UNEP, *Global review of sustainable public procurement*, Nairobi, 2017, p. 1.

Più recentemente si è parlato di appalto *circolare* che si configura come una tipologia di contratto ulteriormente “avanzata”, in quanto prende in considerazione non solo la tipologia di beni e servizi, l'impatto della loro produzione, come per i SPP, ma anche come i beni vengono utilizzati e quale valore conservano alla fine del loro ciclo di vita.

Gli appalti circolari sono definiti dalla Commissione europea come «*the process by which public authorities purchase works, goods or services that seek to contribute to closed energy and material loops within supply chains, whilst minimizing, and in the best case avoiding, negative environmental impacts and waste creation across the whole life cycles*» (European Commission, *Public procurement for a circular economy: good practice and guidance*, 2017, p. 5 (https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Public_procurement_circular_economy_brochure.pdf)).

⁸ L.F.J. SWENSSON, F. TARTANAC, *Public food procurement for sustainable diets and food systems: The role of the regulatory framework*. *Global Food Security*, 25, 2020.

È opportuno precisare che la disciplina europea e, soprattutto quella italiana, non sembrano distinguere nettamente tra le diverse tipologie di appalto (verde/sostenibile), utilizzando in maniera “fluida” il termine GPP (*green public procurement*) *anche* nel caso in cui gli appalti (in particolare alimentari) tengano in considerazione aspetti non solo ambientali.

⁹ J. MINETTO GELLERT PARIS, T. FALKENBERG, U. NÖTHLINGS, C. HEINZEL, C. BORGE-MEISTER, N. ESCOBAR, *Changing dietary patterns is necessary to improve the sustainability of Western diets from a One Health perspective*, in *Science of the Total Environment* 811, (2022).

¹⁰ Le iniziative di approvvigionamento alimentare pubblico possono assumere diverse forme, compresi i programmi di ristorazione nelle scuole pubbliche, la fornitura di cibo e servizi alimentari nelle mense degli uffici pubblici, ospedali, carceri e università, nonché possono costituire programmi sociali quali la distribuzione di aiuti alimentari alle famiglie in difficoltà o ristoranti sociali. Il settore della ristorazione pubblica è fortemente competitivo; le società partecipanti alla gara e le stazioni appaltanti, se non “opportunamente guidate”, tendono a promuovere una concorrenza (al ribasso) basata essenzialmente sul prezzo, piuttosto che sulle qualità del prodotto o del servizio. Contestualmente, attraverso l'offerta da

ti consumati in collettivi quanto *diffusi ambienti alimentari*¹¹, quali mense pubbliche, istituti scolastici, strutture sanitarie, servizi sociali e assistenziali, forze armate e carceri. I modelli di consumo, alla cui configurazione può certamente contribuire la contrattazione pubblica, sono in grado di influenzare la produzione agricola e alimentare, sia nei risultati che nei processi, generando trasformazioni strutturali che possono perdurare nel tempo.

A livello globale, il PFP è riconosciuto, negli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite, non solo come una componente strategica¹² delle politiche volte specificatamente a costruire modelli di consumo e produzione sostenibili¹³ ma anche «*a dynamic policy mechanism*»¹⁴ per conseguire *altri* obbiettivi dell'Agenda 2030¹⁵.

parte delle stazioni appaltanti di determinate tipologie di prodotti e/o menù, a consumatori che hanno scarse possibilità di scegliere il servizio ricevuto (si parla di «consumatori vincolati»), si può incidere sui modelli di consumo (si pensi, in particolare, alle mense scolastiche), generando così, complessivamente, ricadute nel lungo periodo su tutte le relazioni di mercato

¹¹ Gli «ambienti alimentari» sono gli ambienti fisici, economici e socio-culturali che modellano la disponibilità, l'accessibilità economica e fisica nonché l'attrattiva degli alimenti, influenzando così le nostre decisioni di consumo e le abitudini alimentari.

È stato, infatti, dimostrato i PFP possono migliorare la salute pubblica offrendo opzioni alimentari sane, riducendo l'esposizione a cibi ultraprocescati e nutrizionalmente carenti, favorendo così abitudini alimentari sane e abbassando i costi della sanità pubblica. Se integrati con componenti educative, i PFP migliorano la «alfabetizzazione nutrizionale» e facilitano l'accesso a diete più sane, beneficiando tutti i consumatori e superando le barriere socio-economiche all'alimentazione sana.

¹² FAO, *Public Food Procurement for Sustainable Food Systems and Healthy Diets*, 2021, p. 26, parla del PFP come «game changer» per promuovere lo sviluppo di sistemi alimentari più sostenibili e diete più sane.

Nello stesso tempo, nel rapporto sopra indicato, si evidenzia come il tema del PFP, nonostante le potenzialità dello strumento, sia ancora un argomento poco esplorato, soprattutto attraverso un approccio multidisciplinare che ne consenta di coglierne i «linkages» con gli obiettivi della sostenibilità. In senso conforme, si veda anche O. DE SCHUTTER, G. QUINOT, F.J. SWENSSON L., *Public Food Procurement as a Development tool: the role of the regulatory Framework*, in FAO, Alliance of Bioversity International and CIAT and Editora da UFRGS, *Public food procurement for sustainable food systems and healthy diets, Volume 1*, Rome, 2021, <https://doi.org/10.4060/cb7960en>.

¹³ L'obiettivo n. 12.7 promuove, infatti, «pratiche di appalti pubblici sostenibili, in conformità con le politiche e le priorità nazionali»: HANSEN C., *Waking the trillion-dollar giant. Sustainable public procurement (SPP) and the 2030 SDG Agenda. Taking stock of SPP implementation challenges and opportunities in pursuit of SDG target 12.7*, 2020 <https://greengrowthknowledge.org/sites/default/files/SPP%20Article%20-%20Waking%20the%20Giant%20%28Carsten%20Hansen%202020%29%20%28Final%29%2001%20October%202020.pdf>.

¹⁴ FAO, Alliance of Bioversity International and CIAT and Editora da UFRGS, *Public food procurement for sustainable food systems and healthy diets – Volume 1*. Rome. <https://doi.org/10.4060/cb7960en>, 2021, p. 105.

¹⁵ Ad esempio, può contribuire a perseguire l'obiettivo n. 2 «Fame zero», essendo applicabile anche agli acquisti effettuati dal World Food Programm (WFP) e l'obiettivo 3

In Europa, con l'adozione del *Green Deal*¹⁶ e, in particolare, della *Strategia Farm to Fork*¹⁷, di fronte alla impellente necessità di cambiare i modelli lineari di produzione e consumo, affrontare sfide sociali globali impegnative come il cambiamento climatico e contribuire, così, al raggiungimento degli SDGs, il dibattito sull'applicazione del PFP ha ricevuto, almeno inizialmente, nuovo slancio, anche con l'obiettivo di rendere obbligatori i criteri di sostenibilità in un numero crescente di settori, in modo da regolamentare non solo "come acquistare", ma anche, attraverso criteri omogenei per settori, "cosa acquistare"¹⁸.

In Italia, la giurisprudenza è tornata di recente sul tema affermando che l'inserimento dei criteri ambientali minimi nei bandi degli appalti pubblici risponde alla necessità di garantire che «la politica nazionale in mate-

“buona salute e benessere” incoraggiando scelte alimentari sane con minore dipendenza da nutrienti artificiali e altri prodotti chimici come antibiotici o ormoni della crescita.

Può contribuire all'obiettivo 4 "Istruzione di qualità", fornendo accesso a cibo nutriente nelle scuole, presupposto per scelte dietetiche più sane per tutta la vita, incoraggiando nel contempo il commercio equo (obiettivo n. 8 "lavoro dignitoso e crescita economica").

¹⁶ Comunicazione della Commissione al parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. *Il Green Deal europeo* (COM/2019/640 final).

¹⁷ Nell'ambito della *Strategia F2F*, coerentemente con quanto previsto nel *Piano d'azione sull'agricoltura biologica* della Commissione gli appalti non solo vengono richiamati come strumento per promuovere, appunto, l'agricoltura biologica ma anche, più in generale, come strumento per migliorare la disponibilità e il prezzo degli alimenti sostenibili e promuovere regimi alimentari sani e sostenibili nell'ambito della ristorazione istituzionale «anche per aiutare le città, le regioni e le autorità pubbliche a fare la loro parte scegliendo alimenti sostenibili per l'approvvigionamento di scuole, ospedali e istituzioni pubbliche, [e per promuovere], inoltre, sistemi agricoli sostenibili, quali l'agricoltura biologica», attraverso la definizione di «migliori modalità per stabilire criteri minimi obbligatori» per gli appalti sostenibili nelle scuole e nelle istituzioni pubbliche. La strategia prevede anche la proposta di un quadro legislativo per i sistemi alimentari sostenibili per supportare l'implementazione della strategia stessa e lo sviluppo di politiche alimentari sostenibili.

Sul *Green Deal* e sulla *Strategia Farm to Fork*, P. LATTANZI, *La transizione verso un sistema alimentare sostenibile nel Green Deal*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'unione europea*, a cura di Borghi, Canfora, Di Lauro, Russo, II ed., Giuffrè, 2024, p. 28 ss.; F. COLI, *La Policy Coherence come strategia per l'attuazione del Food System Approach: il caso dell'Unione europea*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1, 2023, pp. 239-264.

¹⁸ T. TÁTRAI, O. DIÓFÁSI-KOVÁCS, *European Green Deal – The Way to Circular Public Procurement*. ERA Forum, 22, 2021, pp. 523-539; W. JANSSEN, R. CARANTA, *Mandatory Sustainability Requirements in EU Public Procurement Law*, Oxford, Hart, 2023.

Anche nel *Piano d'azione per l'economia circolare* adottato nel marzo 2020, uno dei principali elementi costitutivi del *Green Deal* europeo si annuncia la proposta di introdurre criteri SPP obbligatori, in linea con le raccomandazioni del JRC contenute nel rapporto *Concepts for a sustainable EU food system* per l'introduzione di «norme vincolanti ambiziose ed efficaci» (G. BOTTA, *Italy: Leading the Way Towards Mandatory Sustainable Public Procurement Through Minimum Environmental Criteria*, in W. JANSSEN, R. CARANTA (Eds.), *Mandatory Sustainability Requirements in EU Public Procurement Law*, Oxford, Hart, 2023).

ria di appalti pubblici verdi sia incisiva non solo nell'obiettivo di ridurre gli impatti ambientali, ma nell'obiettivo di promuovere modelli di produzione e consumo più sostenibili, "circolari" e nel diffondere l'occupazione "verde". Oltre alla valorizzazione della qualità ambientale e al rispetto dei criteri sociali, l'applicazione dei CAM¹⁹ risponde anche all'esigenza della Pubblica Amministrazione di razionalizzare i propri consumi, riducendone ove possibile la spesa»²⁰.

2. A fronte delle potenzialità dello strumento dell'appalto pubblico, è noto che la normativa europea lascia tutt'oggi alla discrezionalità dei singoli Stati la scelta di introdurre nelle procedure di gara requisiti ambientali e/o sociali sulla base di quelli individuati dalla Commissione nel 2019²¹.

In questo contesto, l'Italia, già dal 2015, ha optato, invece, per l'obbligatorietà e ha reso *vincolante* l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, di *almeno* i requisiti adottati dal Ministro dell'Ambiente nell'ambito delle *specifiche tecniche* e delle *clausole contrattuali*. Inoltre, quando l'offerta è aggiudicata sulla base del *miglior rapporto qualità prezzo*, come avviene per il settore della ristorazione collettiva, la stazione appaltante deve tenere in considerazione *i criteri premianti* previsti dai medesimi CAM²².

¹⁹ I Criteri Ambientali Minimi (CAM) sono linee guida tecniche che le stazioni appaltanti devono includere obbligatoriamente nella documentazione di gara, specificando le caratteristiche del prodotto, servizio o lavoro da acquistare (*what to buy*) e i criteri per la scelta dei fornitori. Questi criteri "minimi" mirano a garantire una risposta adeguata del mercato alle richieste della Pubblica Amministrazione, supportando al contempo gli obiettivi ambientali.

I CAM vengono definiti sulla base di un'analisi di mercato e prendono spunto anche dai criteri del toolkit europeo GPP della Commissione europea. Tutti i CAM approvati, sono riportati nel sito del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica. Sui criteri ambientali minimi, R. NATALI, *La decisione del Consiglio di Stato n. 8013 del 2019: un focus sulle problematiche applicative dei Criteri Ambientali Minimi per il servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari*, in *Rivista di diritto agrario*, II, 1 2020.

²⁰ Consiglio di Stato, V, n. 6934/2022

²¹ European Commission, EU Green Public Procurement Criteria for Food, Catering Services and Vending Machines. SWD(2019) 366 Final. [https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/190927_EU_GPP_criteria_for_food_and_catering_services_SWD_\(2019\)_366_final.pdf](https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/190927_EU_GPP_criteria_for_food_and_catering_services_SWD_(2019)_366_final.pdf).

Come osservato, i predetti criteri per gli alimenti, i servizi di catering e i distributori automatici hanno una portata limitata in quanto non includono né considerazioni sociali, né sanitarie/nutrizionali (SCHEBESTA & PLANA CASADO, *Food: Mandatory EU Public Procurement Criteria for Food after the Farm to Fork Strategy*, in *Mandatory Sustainability Requirements in EU Public Procurement Law*, W. JANSSEN, R. CARANTA (Eds.), 2023, Hart Publishing, Oxford, p. 131 ss.).

²² La sentenza del Cons. Stato, sez. III, 17 aprile 2018, n. 2317, ha chiarito come occorra distinguere tra i criteri *base* e quelli *premiati*, sussistendo solamente per i primi l'obbligo

La comparazione del rapporto qualità/prezzo e l'approccio *omni-comprendivo* (ovvero "olistico" per richiamare la terminologia utilizzata nell'ambito della *Strategia F2F*) fanno sí che, all'interno della predetta valutazione, debbano essere vagliati diversi elementi che aprono la strada anche a considerazioni di tipo ambientale e/o sociale. La combinazione di tali criteri «consente alle stazioni appaltanti la possibilità di modulare l'apprezzamento dell'offerta economica e di valorizzare non solo la componente che più immediatamente influisce sulla spesa pubblica, ma anche i costi futuri, non immediatamente percepibili, ma ugualmente incidenti sui pubblici interessi»²³.

Di recente il legislatore italiano, oltre ad aver adottato un nuovo Codice degli appalti pubblici²⁴, in cui ha sostanzialmente ribadito le scelte compiute in materia²⁵, ha definito un nuovo *Piano di azione per i consumi della pubblica amministrazione* (PAN).

Inoltre, il 6 novembre 2023, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica ha approvato il decreto che stabilisce i criteri ambientali minimi per gli affidamenti relativi ai servizi di ristoro e alla distribuzione di acqua di rete a fini potabili²⁶.

di inserimento nel bando di gara, mentre per i secondi vi sia solo un invito alle stazioni appaltanti a tenerne conto.

²³ P. CHIRULLI, *Artt. 94, 95, 96, 98, 99*, in *Commentario di dottrina e di giurisprudenza al Codice dei contratti pubblici*, a cura di G.L. Esposito, Torino, 2017, p. 1233 che richiama sul punto F. SATTÀ, *Appalti e contratti pubblici: commentario sistematico*, Padova, 2016.

²⁴ Il nuovo Codice è stato adottato con il d.lgs. n. 36/2023.

²⁵ Cfr. A. MALTONI, *Contratti pubblici e sostenibilità ambientale: da un approccio "mandatory-rigido" ad uno di tipo "funzionale"?*, in *Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche*, 3, 2023, p. 64 ss che evidenzia come il nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023), nonostante l'ampia delega legislativa ex art. 1, lett. F) della legge del 21 giugno 2022, n. 78, non includa tra i principi espressi (artt. 1-12) alcun riferimento diretto allo sviluppo sostenibile, alla sostenibilità ambientale o alla tutela dell'ambiente. Questo rappresenta un cambiamento significativo rispetto al Codice del 2016 che, invece, prevedeva la possibilità di subordinare il principio di economicità a criteri sociali e ambientali, promuovendo esplicitamente lo sviluppo sostenibile.

L'assenza di riferimenti espliciti alla sostenibilità potrebbe complicare l'interpretazione del principio di economicità come inclusivo degli obiettivi ambientali e sociali. Tuttavia, il Codice conferma l'obbligatorietà dei CAM e l'obbligo per le stazioni appaltanti di considerare i criteri ambientali nelle gare, come ribadito dall'art. 57 e art. 130, in cui i servizi di ristorazione devono essere aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, valutando il rispetto della green economy e dei CAM. Si veda anche A. MASSERA, F. MERLONI, *L'eterno cantiere del Codice dei contratti pubblici*, in *Dir. Pubbl.*, 2, 2021, p. 587 ss., spec. p. 590.

²⁶ Il decreto è in vigore dal 4 aprile 2024. A dimostrazione della difficoltà nell'individuare criteri ambientali idonei sotto diversi profili per il settore si deve segnalare che già nel 2020, il Ministero dell'Ambiente aveva avviato incontri per stabilire i CAM per i distributori automatici con lo scopo di promuovere l'eco-design e soluzioni gestionali sostenibili. A questi

Il settore del vending, che comprende i distributori automatici, è parte della filiera alimentare e si distingue per il suo ruolo specifico nel fornire cibo e bevande a basso costo, ininterrottamente 24 ore su 24, pronti per il consumo immediato. Questi distributori sono particolarmente adatti a luoghi dove è richiesto un accesso “veloce” a cibo e bevande, come in uffici, ospedali, scuole e aree di transito, quali stazioni e aeroporti.

Da quando è emerso a livello globale negli anni '60 e '70, il settore della distribuzione automatica di alimenti, diffuso prevalentemente in contesti urbani, ha tratto successo dalla capacità di sfruttare alcune dinamiche sociali. Oltre ad essere, come detto, una “facile” fonte di approvvigionamento, i distributori automatici possono fungere da luoghi di incontro in diverse tipologie di ambienti, anche ricreativi²⁷.

In questi contesti, i consumatori, desiderando uno spuntino extra, o cercando di passare il tempo, (si pensi alle sale d'attesa degli aeroporti o degli ospedali) tendono a prediligere snack energetici, consumando alimenti con alto contenuto di carboidrati e/o zuccheri.

Pertanto, sin dalle prime installazioni, le vending machine sono state viste come simboli del consumismo moderno e potenzialmente responsabili di abitudini alimentari non salutari, contribuendo così all'aumento delle malattie correlate all'alimentazione. Questa percezione è supportata da evidenze scientifiche che indicano un basso profilo nutrizionale degli alimenti e delle bevande offerti, nonché l'esistenza di una correlazione tra consumo regolare di questi prodotti con sovrappeso e obesità.

incontri hanno partecipato rappresentanti delle organizzazioni pubbliche e delle associazioni di categoria. Dopo oltre due anni di dibattiti intensi e confronti tra posizioni contrastanti, il processo si è bloccato a causa della mancanza di accordo, impedendo l'adozione dei CAM. Le associazioni di categoria hanno criticato la proposta per l'apparente incompatibilità con le caratteristiche del servizio di distribuzione automatica

²⁷ L'Italia si conferma leader europeo nel settore della produzione di distributori automatici, con oltre 3.000 aziende e un indotto occupazionale che supera le 33.000 persone.

Nel corso dei primi nove mesi del 2023, il settore ha registrato un fatturato di 1,2 miliardi di euro e oltre 3 miliardi di consumazioni, con una crescita dell'1,8% e dell'1,7% rispettivamente. Tuttavia, questa crescita è stata più lenta rispetto allo stesso periodo del 2022, quando le consumazioni erano aumentate dell'8%.

Rispetto ai consumi alimentari, spicca l'incremento dei consumi di snack (+8%), sia dolci che salati, mentre le bevande fredde hanno subito una flessione del 3% e i gelati quasi del 6%. In totale, sono stati consumati oltre 1,7 miliardi di caffè (pari a 6 milioni al giorno, con un aumento del 2,13%), che si conferma il prodotto più venduto, rappresentando il 57% del totale delle consumazioni.

Si vedano i dati messi a disposizione da Confcommercio e sul sito Confida – Associazione Italiana Distribuzione Automatica <https://www.confida.com/dati-di-settore/>; European Vending & Coffee Service Association (EVA) <https://www.vending-europe.eu/covid-19-new-opportunities-for-vending/>

L'impatto sull'ambiente e sulla salute dell'uomo, quindi, è particolarmente evidente nel settore dei distributori automatici di alimenti e di bevande, il cui mercato è stato recentemente caratterizzato da una forte espansione, ponendo così sfide significative in termini di sostenibilità ambientale in relazione al cibo, all'apporto nutrizionale, alla produzione e alla gestione dei rifiuti nonché al consumo energetico. Si tratta di evidenze che, da qualche tempo, hanno dato avvio a un'ampia riflessione sulle offerte alimentari erogate tramite i predetti dispositivi²⁸.

Così, similmente a quanto stabilito per la ristorazione pubblica e in altri settori della produzione industriale e fornitura di servizi, il decreto ministeriale del novembre 2023 mira a integrare criteri di sostenibilità nelle procedure d'acquisto di beni e servizi delle amministrazioni pubbliche, fornendo indicazioni specifiche alle stazioni appaltanti, non solo relativamente alle caratteristiche nutrizionali e/o produttive degli alimenti che erogano attraverso i distributori automatici, ma anche con riferimento alle prestazioni energetiche dei macchinari erogatori²⁹ e ai materiali (ad es. bicchieri, palette e imballaggi in genere) che possono essere utilizzati per fornire cibo e bevande.

Limitando le considerazioni che seguono agli aspetti inerenti ai prodotti agroalimentari, si può affermare che il decreto ministeriale si colloca, in termini di scelte politiche, nel solco dei CAM già adottati per la ristorazione collettiva, non presentando significative novità rispetto a questi.

Il decreto mostra la volontà, da un lato, di continuare a sostenere l'agricoltura biologica e i prodotti provenienti dal commercio equo solidale, dall'altro, di promuovere la provenienza locale e/o nazionale o, in subordine, europea dei prodotti.

La qualità a indicazione geografica qualificata (si parla solo di DOP) viene richiesta nel caso di formaggi, latticini, o comunque snack a base di latte, in alternativa ai prodotti di montagna³⁰ o biologici; mentre gli aspetti

²⁸ Il settore della distribuzione automatica è stato frequentemente oggetto di studi e dibattiti, principalmente focalizzati sugli aspetti nutrizionali dei prodotti offerti; A. BERTOSSI, S. TROIANO, F. MARANGON, *Where is sustainability? An assessment of vending products*, in *Rivista di studi sulla sostenibilità*, 1, pp. 155-180.

²⁹ Molto sinteticamente, i distributori di cibo e bevande devono essere conformi alle normative europee in materia di efficienza energetica, tra queste si può ricordare il regolamento delegato (UE) 2019/2018.

³⁰ Si ricorda che la sostenibilità dei prodotti ad indicazione geografica non può essere automaticamente riconosciuta, dipendendo la stessa dalle concrete scelte che i produttori in termini di pratiche agricole e produttive, tecniche di gestione delle risorse e di rispetto degli ecosistemi locali.

salutistici emergono solo con riferimento alle merende salate, rispetto alle quali si prevede che una quota di prodotti sia a basso contenuto di sodio e/o di grassi, secondo quanto previsto dalla normativa europea sui claims nutrizionali³¹.

Nessuna differenziazione delle tipologie di prodotti viene prevista in base al diverso collocamento dei distributori automatici, come, invece, è stato fatto per i CAM del 2020 relativi alle mense pubbliche collettive. Una maggiore attenzione in tal senso sarebbe stata auspicabile, soprattutto in caso di installazione dei distributori nelle scuole o, comunque, in spazi in cui i prodotti sono ad appannaggio di categorie di consumatori con esigenze particolari.

Nell'ambito delle specifiche tecniche, il decreto affronta anche il tema della gestione degli sprechi, prevedendo che i prodotti possano essere donati entro la scadenza del termine minimo di conservazione ad organizzazioni non lucrative di utilità sociale ovvero ai soggetti indicati nell'art. 13 della legge 19 agosto 2016, n. 16 che ha introdotto *Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi*.

A tal proposito, si deve rilevare quantomeno un difetto di coordinamento tra due normative che, sebbene in ambiti diversi, perseguono il medesimo scopo: limitare lo spreco alimentare.

Infatti, se la legge del 2016 richiamata ha stabilito che le cessioni a titolo gratuito sono consentite anche *oltre* il termine minimo di conservazione (t.m.c.), purché siano garantite l'integrità dell'imballaggio primario e le idonee condizioni di conservazione, il decreto ministeriale in oggetto limita tale possibilità, ritenendo il t.m.c. insuperabile. Tale scelta non appare in linea nemmeno con le più recenti politiche europee volte a promuovere iniziative volte a sensibilizzare il consumatore ad acquistare prodotti anche oltre il t.m.c., ovviamente in assenza di rischi per la salute³².

Relativamente ai distributori di acqua, i CAM cercano di ridurre l'im-

³¹ Similmente, per gli snack dolci, si richiede che una quota sia destinata a quelli con ridotto contenuto di zuccheri e, in caso di cioccolato, si prescrive una concentrazione di almeno il 50%. Inoltre i distributori devono prevedere anche l'offerta di prodotti senza lattosio e glutine.

Il decreto prevede criteri anche relativamente ai materiali utilizzati per le confezioni dei prodotti. Così è richiesto l'utilizzo di materiali alternativi alla plastica monouso, come bioplastiche compostabili o materiali riciclati. Per gli imballaggi come bottiglie e vaschette, è richiesto un contenuto minimo del 30% di PET riciclato.

³² Si pensi da ultimo alla recente proposta della Commissione di aggiungere al t.m.c. la dicitura "spesso buono oltre" che, per il momento, non ha incontrato il favore degli Stati membri.

patto ambientale, incentivando l'abbandono delle bottiglie di plastica monouso³³. Al loro posto, viene incoraggiato l'impiego di bottiglie riutilizzabili o bicchieri compostabili. Inoltre si cerca di promuovere l'uso dell'acqua di rete trattata, come alternativa all'acqua imbottigliata al fine di ridurre il trasporto e l'impronta di carbonio legata alla logistica³⁴.

In considerazione del fatto che la stazione appaltante, ai fini dell'aggiudicazione dell'appalto, è chiamata a valutare il miglior rapporto qualità prezzo, la stessa dovrà tenere in considerazione uno o più criteri premianti previsti dal decreto, assegnandovi una «*significativa*» (punto 2.3 del d.m.) quota del punteggio tecnico attribuibile. Come chiaramente affermato, «la scelta di quali e quanti criteri premianti utilizzare dipende da vari fattori quali le priorità stabilite dalla stazione appaltante stessa, il valore dell'appalto e i risultati attesi».

Il linguaggio usato dal legislatore lascia evidentemente intuire l'importanza delle *peculiari e discrezionali* scelte che le stazioni appaltanti sono chiamate ad effettuare ai fini della sostenibilità. Sotto tale profilo pare opportuno fare qualche considerazione anche in relazione al PAN 2023 e a una recente sentenza del Consiglio di Stato.

La «*potenziata discrezionalità*»³⁵ che il legislatore riconosce alle stazioni appaltanti, trova riscontro anche nel recente PAN 2023 e ancora prima nel nuovo codice degli appalti che contiene l'esplicita affermazione che i criteri individuati dal Ministero non pregiudicano la possibilità di introdurne *ulteriori o più avanzati*, a valle di adeguate valutazioni tecniche e di mercato,

³³ I CAM promuovono anche l'uso di materiali sostenibili e riciclabili: un design intelligente dovrebbe anche facilitare la manutenzione e la riparazione degli apparecchi, in modo da prolungarne la vita e ridurre la necessità di sostituirli frequentemente, contribuendo così a un'economia più circolare.

³⁴ Inoltre i criteri richiedono che i distributori siano progettati per consumare meno energia possibile, adottando tecnologie di risparmio energetico o garantendo apparecchi con alte prestazioni dal punto di vista energetico.

³⁵ Nella Relazione che accompagna il nuovo Codice degli appalti, si precisa che «si è voluto dare un contenuto concreto e operativo a clausole generali altrimenti eccessivamente elastiche (...), oppure utilizzare la norma-principio per risolvere incertezze interpretative (...) o per recepire indirizzi giurisprudenziali ormai divenuti "diritto vivente" (...). Più in generale, attraverso la codificazione dei principi, il nuovo progetto mira a favorire una più ampia libertà di iniziativa e di auto-responsabilità delle stazioni appaltanti, valorizzandone autonomia e discrezionalità (amministrativa e tecnica) in un settore in cui spesso la presenza di una disciplina rigida e dettagliata ha creato incertezze, ritardi, inefficienze».

Invero, il termine «discrezionalità» è stato usato nel nuovo Codice per indicare (anche) una semplificazione delle procedure, ma sarebbe stato più appropriato parlare di «flessibilità» o «snellimento» in alcune fasi progettuali delle stazioni appaltanti.

P. CHIRULLI, *Contratti pubblici e amministrazione del futuro*, in CERIDAP, *Rivista interdisciplinare sul diritto delle Amministrazioni Pubbliche*, 3, 2023, p. 24 ss.

né impedisce di adottare *soluzioni alternative* per soddisfare i fabbisogni appresi dai CAM, se da tali soluzioni risultino *maggiori* benefici ambientali. Per di più, si riconosce espressamente la possibilità di applicare criteri ambientali su categorie di beni non ancora oggetto di CAM.

In queste ultime ipotesi, le stazioni appaltanti sono invitate a comunicare alla Direzione competente (del Ministero dell’Ambiente e della sicurezza energetica), le *migliori pratiche* in modo che possano essere individuate come *best practices* per indirizzare l’attività di definizione o revisione dei criteri.

È vero che una certa discrezionalità nella scelta dei CAM era consentita anche con la normativa previgente ma oggi tale esplicita precisazione non è di poco conto perché – innanzitutto segnala l’opportunità di una metodologia *cooperativa* a più livelli che coinvolga le stazioni appaltanti, le Regioni (attraverso la predisposizione di piani territoriali) e il mondo produttivo, di cui si sollecita la consultazione in previsione dell’introduzione dei CAM, e consente, inoltre, alle stazioni appaltanti di muoversi liberamente in funzione di una maggiore sostenibilità ed efficacia dal punto di vista ambientale e/o sociale poiché, come autorevolmente affermato, «la promozione della sostenibilità presuppone una specifica attenzione alle diverse realtà territoriali e ambientali»³⁶.

Non solo, quanto previsto nel nuovo codice degli appalti sembrerebbe voler stemperare l’approccio “prudenziale” e/o “conservativo” teso, nonostante i proclami, a preservare l’esistente fino ad ora utilizzato nella definizione dei CAM, in favore, invece, di una metodologia maggiormente proattiva, anche in termini di simbiosi industriale e di creazione di reti produttive volte ad implementare la circolarità. Stretta conseguenza è l’ulteriore *responsabilizzazione* delle stazioni appaltanti, sollecitate ad agire per individuare le soluzioni più efficaci dal punto di vista ambientale e/o sociale.

In questa ottica, appare interessante quanto affermato recentemente dal Consiglio di Stato nella sentenza del 27 maggio 2024 n. 4701, avente ad oggetto l’appello contro la sentenza del TAR Campania del 15 gennaio 2024 n. 377, concernente una gara per l’affidamento di un multiservizio tecnologico³⁷.

³⁶ A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale*, II ed., Cacucci, Bari, 2018.

³⁷ La vicenda riguarda la partecipazione di un’azienda a una gara per un multiservizio tecnologico negli immobili delle ASL della Regione Campania. Coopservice contesta l’aggiudicazione della gara, sostenendo la violazione dei Criteri Ambientali Minimi, poiché questi non erano adeguatamente integrati nella legge di gara.

Il Consiglio di Stato, contrariamente a quanto deciso dal TAR, ha annullato la procedura di aggiudicazione a causa della non conformità della legge di gara agli obblighi normativi relativi ai criteri ambientali minimi³⁸, ribadendo l'importanza della loro effettiva applicazione per garantire la sostenibilità di opere/servizi della pubblica amministrazione³⁹.

Più esattamente, la questione principale riguardava la sufficienza o meno, per la legittimità del bando, del *generico* richiamo nella documentazione di gara dei criteri ambientali minimi stabiliti dal decreto ministeriale di riferimento.

In primo grado, il TAR aveva ritenuto la mera *menzione* dei CAM ministeriali nel bando, senza una specifica declinazione, conforme a quanto disposto dall'art. 34 del d.lgs. n. 50/2016⁴⁰, basandosi sul principio dell'eterointegrazione che consente di considerare norme imperative non espressamente incluse nel bando come parte integrante dello stesso.

Il ricorrente aveva, invece, eccepito che tale generico richiamo non soddisfacesse le esigenze di dettaglio richieste dalla normativa per garantire la sostenibilità ambientale delle offerte, evidenziando che, se i criteri fossero stati declinati in maniera *specificata* dalla stazione appaltante, la formulazione delle offerte sarebbe stata diversa e, quindi, il risultato della gara avrebbe potuto essere differente.

Il Consiglio di Stato, oltre a ritenere l'interpretazione del Tar non coe-

³⁸ I fatti della sentenza fanno riferimento all'art. 34 del d.lgs. 50/2016 oggi abrogato, il cui contenuto trova riscontro nell'art. 57, secondo comma, del d.lgs. n. 36/2023.

³⁹ Il Consiglio richiama la sentenza n. 8773/2022, alla quale si conforma ricordando che: «la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato è pacifica nel rinvenire la ratio dell'obbligatorietà dei Criteri Ambientali Minimi nell'esigenza di garantire che la politica nazionale in materia di appalti pubblici verdi sia incisiva non solo nell'obiettivo di ridurre gli impatti ambientali, ma nell'obiettivo di promuovere modelli di produzione e consumo più sostenibili, "circolari" e nel diffondere l'occupazione "verde" (così, da ultimo, la sentenza n. 6934/2022). La previsione in parola, e l'istituto da essa disciplinato, contribuiscono dunque a connotare l'evoluzione del contratto d'appalto pubblico da mero strumento di acquisizione di beni e servizi a strumento di politica economica: in particolare, come affermato in dottrina, i cc.dd. green public procurements si connotano per essere un "segmento dell'economia circolare».

⁴⁰ Si ricorda che tale norma prescrive espressamente «l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi adottati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (...)». Il medesimo disposto è attualmente contenuto nell'art. 57, secondo comma, del d.lgs. n. 36 del 2023, che si pone in relazione di continuità con il carattere c.d. *mandatory* dei criteri ambientali minimi.

L'eterointegrazione del dato normativo all'interno della *lex specialis*, così come il riferimento al principio del risultato, non possono esimere dal richiamare in maniera dettagliata e con specifico riferimento all'oggetto del contratto, i CAM richiesti per l'affidamento.

rente con l'esplicito obbligo previsto dalla normativa di inserire specifiche tecniche e clausole contrattuali previste nei CAM di riferimento nei bandi di gara, ha posto attenzione anche sull'assegnazione alla sostenibilità, nell'ambito della valutazione delle offerte, ambientale di soli 4 punti su 70. Tale dato è stato ritenuto dal medesimo Consiglio senz'altro *marginale*, con l'effetto di relegare i CAM a un ruolo *accessorio*, giustificato invece dal TAR con "l'ampia discrezionalità" attribuita alla stazione appaltante.

L'omissione della declinazione specifica dei CAM per tutti i settori considerati dalla procedura, tranne che per la manutenzione del verde pubblico, ha evidenziato una contraddizione interna alla legge di gara tale da comportare la violazione della normativa primaria in materia ambientale.

Il Consiglio di Stato ha quindi rigettato il principio in base al quale la semplice *menzione* dei CAM è sufficiente per conformare la gara agli obiettivi di sostenibilità ambientale previsti dalla legge, sottolineando che il perseguimento dell'interesse pubblico *impone* il rispetto dei CAM inteso come «conformazione degli obblighi negoziali funzionale, sul piano sostanziale, all'effettiva esecuzione della prestazione dell'appaltatore in conformità alle specifiche portate dai criteri ambientali»⁴¹.

La legge di gara *deve* prevedere clausole che garantiscano l'effettiva esecuzione delle prestazioni in conformità ai criteri ambientali e, più in generale, allo sviluppo sostenibile, «anche in considerazione del rilievo (non solo meramente esecutivo) che tale processo di successione di norme è stato segnato, *medio tempore*, dalla riforma del parametro costituzionale rappresentato dagli artt. 9 e 41 della Costituzione»⁴².

In altre parole, il principio del risultato, invocato dal TAR per giustificare la legittimità della gara in termini di efficienza e tempestività, è stato interpretato dal Consiglio di Stato, affermando che questo non può essere utilizzato per sacrificare il rispetto dei criteri ambientali minimi, che sono essenziali per il raggiungimento degli obiettivi di politica ambientale previsti dalla normativa⁴³.

⁴¹ Punto 6.4.2 della sentenza.

⁴² V. punto n. 6.4 della sentenza del Consiglio di Stato.

⁴³ Il Consiglio di Stato, tuttavia, non condivide tale conclusione.

L'impostazione del TAR non considera che l'obiettivo del Codice dei contratti pubblici non è solo garantire l'effettivo svolgimento del servizio, ma assicurare che questo sia orientato all'attuazione delle politiche ambientali sostenute dai CAM. Il principio del risultato dovrebbe dunque puntare a soddisfare l'interesse pubblico primario delle norme ambientali. Altrimenti, si creerebbe una discrepanza tra la politica ambientale del Codice (oggi art. 57 del nuovo codice degli appalti) e gli obblighi concreti nei contratti.

Come si legge nella sentenza, «Il principio del risultato in materia contrattuale (art. 1,

La discrezionalità riconosciuta alle Stazioni appaltanti deve essere sfruttata valorizzando i criteri ambientali con riferimento alla specifica prestazione richiesta. Ciò non può certamente avvenire mediante la semplice eterointegrazione che, oltretutto, produce l'ulteriore effetto di spostare nella fase esecutiva del contratto le questioni relative alla conformità della prestazione ai CAM.

Per di più, la mera considerazione che l'aggiudicataria abbia comunque «offerto in gara prodotti biologici e possiede certificazioni idonee a minimizzare l'impatto ambientale nella fase esecutiva della commessa» non è sufficiente a prospettare la conformità del risultato della gara allo scopo perseguito dai CAM, «perché – a tacer d'altro – esprime una rilevanza ambientale del contenuto dell'offerta che, oltre a non coincidere con lo schema normativo di riferimento, si connota per essere soltanto parziale, casuale ed occasionale: ma soprattutto, volontariamente “concessa” dall'offerente (che, in base alla legge di gara, a ciò non era tenuto)»⁴⁴. Come a dire che è compito delle stazioni appaltanti indirizzare l'offerta verso specifici criteri di sostenibilità scelti in considerazione del contesto locale.

Ebbene, il fatto che il Consiglio di Stato abbia chiarito che – seppure possibile – l'eterogeneità dei criteri nei bandi di gara non giustifica l'omissione della *predeterminazione* specifica dei requisiti ambientali che gli operatori economici sono tenuti a rispettare nell'ambito della procedura e della successiva esecuzione del contratto, con piena valorizzazione del perseguimento di politiche di sostenibilità, sposta la nostra attenzione su un altro profilo evidenziato dal decreto ministeriale sulle vending machine nell'ambito dei criteri premianti.

Similmente a quanto disciplinato nel decreto del 2020 per le mense collettive pubbliche, il legislatore, anche al fine di ridurre gli imballaggi, chiede la diminuzione della distanza di approvvigionamento dei prodotti biologici, ri-

comma 1°, del d.lgs. n. 36 del 2023) non si pone in chiave dialettica rispetto al principio di legalità ma, anzi, contribuisce a far transitare nell'area della legittimità opzioni e scelte che sinora si pensava attenessero al merito e fossero come tali insindacabili.

Quando si è nell'ambito di materie interessate dall'applicazione di clausole ambientali e sociali, tale principio ha riguardo non “all'effettivo e tempestivo” svolgimento del servizio (a qualsiasi condizione), ma allo svolgimento del servizio finalizzato all'effettiva (e non meramente nominale) attuazione delle politiche ambientali alle quali risultano funzionali i medesimi criteri ambientali minimi. La genericità del disciplinare e del capitolato comporta la necessità di integrare *ab extrinseco* la disciplina. Ciò finisce per contraddire il principio del risultato che, invece, mira a sollecitare una definizione, in modo certo e stabile, i reciproci diritti e obblighi del rapporto negoziale.

⁴⁴ Consiglio di Stato, sez. III, sentenza 14 ottobre 2022, n. 8773, punto n. 9 della sentenza.

chiamando, in particolare, i requisiti di cui alla recente legge 17 maggio 2022, n. 61 “Norme per la valorizzazione e la promozione dei prodotti agricoli e alimentari a chilometro zero e di quelli provenienti da filiera corta”⁴⁵.

Nell’ambito del tema che stiamo trattando, ossia la promozione di produzioni e consumi agroalimentari sostenibili, la prossimità geografica è rilevante sia come espressione di “qualità” derivanti da un luogo e come contributo alle economie locali, ma anche perché funzionale ad altre istanze come quella di tutela dell’ambiente: «in questo senso il riferimento al “locale” non si limiterebbe ad un qualificativo idoneo a differenziare un prodotto sul mercato nella società dell’iperconsumo (...) ma rappresenterebbe uno degli elementi per la costruzione di “un altro modo di consumare” oltre che di produrre»⁴⁶.

È assodato che la globalizzazione del sistema alimentare ha aumentato le distanze tra produzione e consumo⁴⁷, sollevando interrogativi sulla soste-

⁴⁵ Secondo la predetta legge si intendono per “prodotti agricoli e alimentari a chilometro zero: i prodotti dell’agricoltura e dell’allevamento, compresa l’acquacoltura, di cui all’allegato I al Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, e i prodotti alimentari di cui all’articolo 2 del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, provenienti da luoghi di produzione e di trasformazione della materia prima o delle materie prime agricole primarie utilizzate posti a una distanza non superiore a 70 chilometri di raggio dal luogo di vendita, o comunque provenienti dalla stessa provincia del luogo di vendita, o dal luogo di consumo del servizio di ristorazione di cui al comma 1° dell’articolo 144 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, come sostituito dall’articolo 6 della presente legge, e i prodotti freschi della pesca in mare e della pesca nelle acque interne e lagunari, provenienti da punti di sbarco posti a una distanza non superiore a 70 chilometri di raggio dal luogo di vendita o dal luogo di consumo del servizio di ristorazione come definito ai sensi del citato comma 1° dell’articolo 144 del codice di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016, catturati da imbarcazioni iscritte nei registri degli uffici marittimi delle capitanerie di porto competenti per i punti di sbarco, e da imprenditori ittici iscritti nei registri delle licenze di pesca tenuti presso le province competenti.

Per “prodotti agricoli e alimentari nazionali provenienti da filiera corta” si intendono, invece, i prodotti la cui filiera produttiva risulti caratterizzata dall’assenza di intermediari commerciali, ovvero composta da un solo intermediario tra il produttore, singolo o associato in diverse forme di aggregazione, e il consumatore finale.

Le cooperative e i loro consorzi di cui all’articolo 1, comma 2°, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, non sono considerati intermediari.

⁴⁶ E. SIRSI, *op. ult. cit.*, p. 503.

⁴⁷ J., HENDRICKSON *Energy Use in the US Food System: A Summary of Existing Research and Analysis*. Center for Integrated Agriculture Systems, University of Wisconsin-Madison: Madison, WI, USA, 1996; N. PRETTY, A.S. BALL, T. LANG, J.L.L. MORISON, *Farm Costs and Food Miles: An Assessment of the Full Cost of the UK Weekly Food Basket*, in *Food Policy*, 30, 2005, pp.1-19; M. KISSINGER, *International Trade Related Food Miles. The Case of Canada*, in *Food Policy*, 37, 2012, pp.171-178. Si veda anche L. COSTATO, *Delocalizzazione e produzione alimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 1, 2014, p. 1.

Sul rapporto tra globale e locale si veda C. CERTOMÀ, *La retorica del locale*, in E. CRISTIANI, E. SIRSI, G. STRAMBI (a cura di), *Regole delle produzioni locali e mercato globale*, III giornata

nibilità. Se è vero che le filiere locali possono creare benefici socio-economici, promuovendo una distribuzione equa del valore, e ridurre emissioni e consumi energetici⁴⁸, non si può negare che i risultati dei relativi studi sono contrastanti⁴⁹ o comunque variabili in funzione delle specifiche pratiche adottate nei diversi contesti locali⁵⁰.

sulla *Sicurezza alimentare*, Edizioni ETS, 2010, pp. 113-121 che afferma che «la protezione del locale è spesso semplicemente l'altra faccia della medaglia rispetto ai processi di globalizzazione».

⁴⁸ R. PIROG, T. VAN PELT, K. ENSHAYAN, E. COOK, *Food, Fuel and Freeways: An Iowa Perspective on How Far Food Travels, Fuel Usage, and Greenhouse Gas Emissions*. Ames, IA, USA: Leopold Center for Sustainable Agriculture, Iowa State University, 2001; A. SMITH, P. WATKISS, G. TWEDDLE, A. MCKINNON, M. BROWNE, A. HUNT, C. TRELEVEN, C. NASH, S. CROSS, *The Validity of Food Miles as an Indicator of Sustainable Development*, AEA Technology Environment. Final report DEFRA, ED50254 Issue 7, London, UK, 2005; M.J. MARIOLA, *The Local Industrial Complex? Questioning the Link between Local Foods and Energy Use*, in *Agric. Hum. Values*, 25, 2008, pp.193-196; S. CHOLETTE, K. VENKAT, *The Energy and Carbon Intensity of Wine Distribution: A Study of Logistical Options for Delivering Wine to Consumers*, in *J. Clean. Prod.*, 17, 2009, pp.1401-1413; C. BLANQUART, A. GONÇALVES, L. KEBIR, C. PETIT, J.B. TRAVERSAC, L. VANDENBOSSCHE, *The Logistic Leverages of Short Food Supply Chains Performance in Terms of Sustainability*, in *Proceedings of the 12th WCTR*, Lisbon, Portugal, 11-15 July 2010; P. MUNDLER, L. RUMPUS, *The Energy Efficiency of Local Food Systems: Comparison between Modes of Distribution*, in *Food Policy*, 37(6), 2012, pp. 609-615.

Uno studio condotto da A. PEREIRA, P. VILLANUEVA-REY, X. VENCE, MOREIRA M.T. e G. FEIJOO, *Fresh milk supply through vending machines: Consumption patterns and associated environmental impacts. Sustainable Production and Consumption*, 15, pp. 119-130 et al. (2018) ha esplorato gli effetti ambientali della vendita di latte fresco tramite distributori automatici in Spagna, proponendo una filiera più corta come alternativa più sostenibile rispetto alla distribuzione tradizionale attraverso supermercati, dimostrando una riduzione di risorse ed energia impiegate pari al 45%. Ciononostante, lo studio ha anche rilevato alcune sfide importanti per la piena implementazione del modello, come le limitazioni nella capacità di trasformazione e commercializzazione da parte degli agricoltori, la difficoltà a collaborare con altri stakeholder rilevanti, nonché la necessità di sensibilizzare i consumatori sui benefici del latte pastorizzato.

⁴⁹ Secondo alcuni studi, i sistemi del cibo sono globalmente responsabili tra un quarto e un terzo delle emissioni di gas a effetto serra. Si vedano: M. CRIPPA, E. SOLAZZO, D. GUIZZARDI, F. MONFORTI-FERRARIO, F.N. TUBIELLO, A. LEIP., *Food systems are responsible for a third of global anthropogenic GHG emissions. Nature Food*, 2(3), 2021, p. 3; F.N. TUBIELLO, C. ROSENZWEIG, G. CONCHEDDA, K. KARL, J. GÜTSCHOW, P. XUEYAO, G. OBLI-LARYEA, N. WANNER, S.Y. QIU, J.D. BARROS, A. FLAMMINI, E. MENCOS-CONTRERAS, L. SOUZA, R. QUADRELLI, H.H. HEIÐARSDÓTTIR, P. BENOIT, M. HAYEK, D. SANDALOW, *Greenhouse gas emissions from food systems: Building the evidence base. Environmental Research Letters*, 16(6) 2021; J. POORE, T. NEMECSEK, *Reducing food's environmental impacts through producers and consumers*, in *Sciences*, 360, 6392, 2018.

Di queste emissioni solo pochi punti percentuali riguardano i trasporti e gli imballaggi, la maggior parte (82%), invece, ricade sulla modalità di produzione degli alimenti, incluso l'uso del suolo: TUBIELLO et al., cit. (2021). Altre stime attribuiscono il 19% delle emissioni relative al cibo ai trasporti – sono però più impattanti i trasporti nazionali di quelli internazionali, in quanto il trasporto via nave è molto più efficiente di quello su strada (M. LI, N. JIA, M. LENZEN, A. MALIK, L. WEI, Y. JIN, D. RAUBENHEIMER, *Global food-miles account for nearly 20% of total food-systems emissions. Nature Food*, 3(6) 2022, pp. 445-453).

⁵⁰ RIZET C., CORNÉLIS E., BROWNE M., LÉONARDI J., *GHG Emissions of Supply Chains from Different Retail Systems in Europe*, in *Procedia Soc. Behav. Sci.*, 2, 2010, pp. 6154-6164.

Invero, sarebbe più corretto affermare che la sostenibilità di una produzione agroalimentare dipende dal ciclo di vita completo del cibo⁵¹, intendendosi con ciò le modalità precipue di produzione, e non solo dalle “*food miles*” percorse.

Nello stesso tempo occorre evidenziare che il tema del localismo del cibo non si esaurisce nella riduzione delle emissioni di gas serra associate ai trasporti, come spesso si tende a pensare. Esistono molteplici e valide ragioni per promuovere il consumo di cibo locale che vanno oltre l'impatto ecologico del trasporto⁵²: può contribuire al rafforzamento dei legami sociali all'interno del territorio, incoraggiando interazioni più dirette tra i produttori locali e i consumatori, creando una rete di supporto reciproco e una comunità più coesa.

La promozione delle filiere corte e/o dei prodotti a Km0 è una questione particolarmente delicata in considerazione della tendenza della nostra Corte costituzionale a valutare incompatibili con il diritto UE leggi nazionali adottate a tal fine⁵³ e non sembra che le definizioni di prodotto a Km0 e da filiera corta introdotte dalla legge del 2022⁵⁴, possano aiutare a superare

G. EDWARDS-JONES, I. MILA, L. CANALS, N. HOUNSOME, M. TRUNINGER, G. KOERBER, B. HOUNSOME, P. CROSS, E.H. YORK, H. ALMUDENA, K. PLASSMANN, I.M. HARRIS, R.T. EDWARDS, G. DAY, A.D. TOMOS, S.J. COWELL, D.L. JONES, *Testing the assertion that local food is best: the challenge of an evidencebased approach*, in *Trends in Food Science & Technology*, 19, 2008, pp. 265-274.

⁵¹ S. VAN PASSEL, *Food Miles to Assess Sustainability: A Revision*, in *Sustainable Development*, 21, 2013, pp. 1-17; K. PLASSMANN, G. EDWARDS-JONES, *Where Does the Carbon Footprint Fall? Developing a Carbon Map of Food Production*, London, IIED, 2009.

⁵² Su tali profili: L. ENTHVEN, G., VAN DEN BROECK *Local food systems: Reviewing two decades of research*, in *Agricultural Systems*, 2021, p. 193.

⁵³ Tale approccio è considerato il frutto di un atteggiamento di soggezione del giudice nazionale all'ordinamento europeo che porta a definire l'assetto concorrenziale del mercato «*un monstrum* destinato a rendere vana qualsiasi operazione di bilanciamento di interessi con altri beni di rilevanza costituzionale (...)»: S. MASINI, *Il sacrificio del Km 0 sul terreno del libero scambio e il ruolo debole della Corte costituzionale*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, n. 11, 2013, p. 671, afferma che tale soggezione deriva dall'incondizionato recepimento della nozione europea di libera circolazione dei prodotti che viene preservata da qualsiasi misura di uno Stato membro che possa ostacolare, anche solo in potenza, gli scambi intracomunitari. A tal proposito si veda anche D. PARIS, *Il parametro negletto. Diritto dell'Unione europea e giudizio in via principale*, Torino, 2018, p. 141.

⁵⁴ La legge n. 61 del 2022 definisce *prodotti a Km0* quelli provenienti da luoghi di produzione e di trasformazione della materia prima o delle materie prime agricole primarie utilizzate posti a una distanza non superiore a 70 chilometri di raggio dal luogo di vendita, o comunque provenienti dalla stessa provincia del luogo di vendita. Sono prodotti da *filiera corta* quelli caratterizzati dall'assenza di intermediari commerciali ovvero composta da un solo intermediario tra il produttore, singolo o associato in diverse forme di aggregazione ed il consumatore finale.

Sulle criticità che tali definizioni sollevano, soprattutto con riferimento agli obiettivi di

le censure sollevate, sebbene non condivisibili⁵⁵, anche in considerazione dell'evidente divaricazione della linea seguita dalla Corte costituzionale con le più recenti politiche UE⁵⁶.

La promozione della filiera corta, oltre ad apparire coerente con «lo stato del diritto europeo vivente»⁵⁷ e con le politiche UE che si vogliono oggi promuovere, è giustificata anche dalla capacità della stessa di tutelare non solo gli interessi dei produttori e dei consumatori ma anche i cc.dd. “public goods”⁵⁸, coerentemente con l'obiettivo di un sistema alimentare sostenibile, la tutela della biodiversità, dell'agricoltura urbana e periurbana⁵⁹,

sostenibilità, si veda M.C. RIZZUTO, *Filiere corte tra sostenibilità e valorizzazione*, in *Riv. dir. alim.*, 1, 2023, p. 66 ss.

⁵⁵ Si veda, ad esempio, Corte cost., 9 febbraio 2021, sentenza n. 31.

⁵⁶ Nella stessa *Strategia F2F* si afferma che le persone vogliono sentirsi più “vicine” agli alimenti che consumano, vogliono che siano freschi e meno lavorati e che provengano da fonti sostenibili, evidenziando come le richieste di filiere più corte si siano notevolmente intensificate durante la pandemia da SARS-Covid-19. Sul tema si veda M. GIOIA, *Abitudini alimentari e filiere resilienti nel lockdown da Covid-19*, in *Riv. dir. alim.*, pp. 78-85.

Inoltre, con l'obiettivo di rafforzare la resilienza dei sistemi alimentari regionali e locali la Commissione, proprio allo scopo di creare filiere più corte, dichiara di voler sostenere la riduzione della dipendenza dai trasporti a lunga distanza. Ancora, nel reg. (UE) 2021/2115 sui piani strategici: «al fine di sostenere un reddito agricolo sufficiente e la resilienza del settore agricolo in tutta l'Unione per rafforzare la sicurezza alimentare a lungo termine» si afferma che «è necessario migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore (...) promuovendo [anche] le filiere corte (...)» (*considerando* 25). In altre parole, si può affermare che se gli strumenti di promozione della filiera corta in agricoltura permettono di raggiungere quelle finalità della politica agricola indicate all'art. 39 TFUE tra loro difficilmente compatibili.

⁵⁷ Così F. ALBISINNI, *Continuiamo a farci del male: la Corte costituzionale e il made in Lazio*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e ambientale*, 2012, p. 532 che infatti afferma che «esistevano ed esistono nell'*acquis communautaire* dell'oggi, elementi disciplinari che potevano indurre a conclusioni diverse, ma tali elementi non hanno ricevuto alcuna considerazione all'interno del giudizio di legittimità costituzionale». L'A., in particolare, fa riferimento alla legge della regione Puglia del 2009 che ha istituito il marchio *Prodotti di Puglia*, ritenuto compatibile con la disciplina europea in quanto la regione ne permette l'utilizzo a qualunque produttore europeo, a parità di condizioni, cambiando il riferimento geografico a seconda dell'effettiva provenienza.

O, ancora, si possono considerare le norme d'eccezione per i mercati locali/piccoli produttori e le vendite dirette nell'ambito del reg. 852/04 in materia di igiene dei prodotti alimentari e del sistema HACCP.

⁵⁸ I. CANFORA, *Dalla terra al territorio: il ruolo dell'agricoltore nella filiera corta*, in F. GIARÈ, S. GIUCA (a cura di), *Agricoltori e filiera corta. Profili giuridici e dinamiche socio-economiche*, Inea, 2012, p. 35.

Sui beni comuni: F. ADORNATO, *I beni comuni in agricoltura: un modello proprietario tra sviluppo sostenibile e democrazia partecipata*, in *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura. In onore di Marco Goldoni*, 2018, Pisa University Press, 2018, pp. 151-174; F. ADORNATO, *Il clima, bene comune*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2, 2016, pp. 5-10.

⁵⁹ I. CANFORA, *Is the short food supply chain, cit.*, p. 405.

Su tema dell'agricoltura urbana: F. ADORNATO, *L'agricoltura urbana nella società globale*, in *Riv. dir. agr.*, I, Milano, Giuffrè, pp. 21-32.

nonché valori sociali che, sembra, nelle considerazioni dei giudici nazionali siano stati trascurati.

Lo stesso Comitato europeo per le regioni recentemente ha ribadito l'invito⁶⁰ alla Commissione a sopprimere i vincoli esistenti nell'ambito delle norme sugli appalti pubblici, con particolare riferimento alla legislazione dell'UE in materia di concorrenza che vieta, di fatto, l'indicazione di preferenze territoriali (quali prodotti alimentari locali). Si reputa necessario un chiarimento normativo, accompagnato da orientamenti e attività di formazione destinati alle regioni e ai comuni, affinché le stazioni appaltanti che vogliono includere fornitori e produttori locali nei loro appalti e sostenere l'economia regionale nel settore dei prodotti alimentari non rischino azioni legali per potenziali violazioni delle norme del mercato comune.

È evidente che l'approccio della nostra Corte costituzionale introduce un punto di riflessione importante sull'equilibrio tra promozione delle economie locali e rispetto delle regole del libero mercato e della libera circolazione delle merci all'interno dell'Unione europea, sollecitando una definizione adeguata e "giuridicamente sostenibile" di cosa costituiscano realmente i prodotti a chilometro zero e da filiera corta, collegata alla necessità di un impatto positivo verificabile per giustificare trattamenti preferenziali in contesti di gara pubblica. Ciò anche in considerazione del fatto che il nuovo Codice degli appalti pubblici continua a prevedere la possibilità per le stazioni appaltanti di attribuire un punteggio premiale che tenga conto «della qualità dei generi alimentari, con particolare riferimento ai prodotti biologici, tipici e tradizionali, ai prodotti a denominazione protetta, nonché ai prodotti provenienti da sistemi di filiera corta e da operatori dell'agricoltura sociale», oltre che «del rispetto delle disposizioni ambientali in materia di economia sostenibile (green economy), nonché dei pertinenti criteri ambientali minimi di cui all'articolo 57» (art. 130).

D'altronde lo stesso obiettivo della sostenibilità porta in sé l'attenzione per il "locale", in quanto l'agricoltura sostenibile «*is not one method of agriculture, set in stone, but an agriculture that is evolving and adapting to place and circumstances*»⁶¹.

⁶⁰ Parere del Comitato europeo delle regioni sul tema «Verso una politica alimentare sostenibile dell'Unione europea che porti occupazione e crescita nelle regioni e città d'Europa» (Gazz. uff. C 272 del 17 agosto 2017, p. 14).

⁶¹ J.E. HORNE, McDERMOTT, *The Next Green Revolution. Essential Steps to a Healthy, Sustainable Agriculture*, New York-London-Oxford, 2001, p. 58.

Anche il JRC, nell'evidenziare i pilastri su cui dovrebbe fondarsi un sistema alimentare sostenibile, ha parlato di: «*diversification of farming systems, logistics resilience, diversity*

In altre parole, la pluralità dell'agricoltura⁶² si accentua anche in ragione della sua sostenibilità, in quanto «l'attività produttiva viene di volta in volta collocata nelle concrete coordinate socio-culturali ed ambientali in cui si svolge, al fine di assicurare un equilibrato rapporto di coesistenza tra uomo ed ambiente (...)»⁶³.

3. L'applicazione dei CAM nel corso degli anni ha manifestato diverse problematiche, particolarmente in relazione all'interpretazione e/o implementazione all'interno dei documenti di gara dei requisiti richiesti a livello ministeriale nei vari settori e, tra, questi, anche in quello della ristorazione pubblica. Presumibilmente si verificheranno le stesse criticità pure nel settore delle vending machine.

La normativa che regola l'offerta economicamente più vantaggiosa se, da un lato, consente alla stazione appaltante di valutare una molteplicità di elementi e requisiti dell'offerta, finalizzata all'identificazione di quella con il miglior rapporto costo/efficacia, dall'altro richiede che le specifiche tecniche e i criteri premianti siano formulati e incorporati nei bandi di gara con precisione e adeguatezza, per evitare che diventino parametri generici e inefficaci nel guidare una selezione coerente con le necessità della stazione appaltante e la sostenibilità dei prodotti e/o servizi offerti.

La mancata e/o inadeguata selezione dei criteri comporta il rischio di una competizione basata tendenzialmente su riduzioni di costo, con compromissione degli obiettivi di sostenibilità che si vorrebbero perseguire e, come visto, anche della validità della procedura di gara, come evidenziato dal Consiglio di Stato nella sentenza in precedenza richiamata⁶⁴.

Nell'attuale quadro normativo, il contratto di appalto è certamente uno strumento *plurifunzionale*, adatto all'attuazione di politiche *ulteriori* rispetto all'oggetto negoziale immediato. Ne deriva che la scelta del miglior offerente deve prendere in considerazione anche la capacità dello stesso di concorrere a tutelare concretamente gli ulteriori interessi pubblici assegnati

of the genetic pool of food plants, livestock and species in aquaculture farms, and territorial diversity (territorial approach to food security and nutrition, short vs long chains». A tal proposito si vedano A. BOCK, L. BONTOUX, J. RUDKIN. *Concepts for a Sustainable EU Food System*, EUR 30894 EN. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2022, p. 31.

⁶² Sull'agricoltura plurale, F. ADORNATO, *Agricoltura e zootecnia*, in voce dell'*Enciclopedia giuridica Treccani*, XVI, Treccani, 2008, pp. 1-16.

⁶³ A. JANNARELLI, *Cibo e diritti. Per un'agricoltura sostenibile*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 53.

⁶⁴ A. IURASCU, *L'inefficacia del contratto pubblico concluso in violazione dei criteri ambientali minimi (CAM)*, in *Giur. it.*, 2023, p. 399 ss.

alla cura dell'amministrazione: la valutazione della qualità dell'offerta non concerne unicamente la rapidità e l'economicità della prestazione e, del pari, non può prescindere da valutazioni di sostenibilità.

L'implementazione dei CAM è un tema molto delicato, non solo a livello nazionale⁶⁵, ma anche a livello europeo.

Per quanto riguarda il settore agroalimentare, dopo l'approvazione della strategia "Farm to Fork", sono stati adottati diversi documenti⁶⁶ volti a promuovere politiche che utilizzino gli appalti pubblici per una trasformazione alimentare sistemica⁶⁷.

La possibilità di prevedere a livello europeo requisiti *obbligatori* (non solo *verdi* bensì *sostenibili*⁶⁸) era in discussione in relazione alla proposta quadro per un sistema alimentare sostenibile, concernente anche l'etichettatura di sostenibilità degli alimenti che, al momento, appare lontana dall'essere adottata⁶⁹.

Rispetto a tale azione, da un lato, si possono apprezzare la considerazione che la Commissione riserva all'appalto come ausilio per la promozione della sostenibilità in determinati contesti e la prospettata "obbligatorietà" dei criteri in un'ottica di rafforzamento dello strumento. Dall'altro, però, non può non osservarsi una carenza di consapevolezza delle criticità che lo stesso tutt'oggi presenta rispetto al perseguimento degli obiettivi ai quali è preposto.

Infatti, la mera previsione (o l'aumento delle quote) di una determinata tipologia di prodotto da prevedere all'interno dei requisiti o specifici

⁶⁵ Dai più recenti rapporti redatti dall'Osservatorio degli Appalti verdi emergono ancora criticità non solo relativamente alla formazione sull'applicazione dei CAM e delle politiche GPP/SPP, ma anche alla capacità delle imprese di partecipare ai bandi con i requisiti di sostenibilità. Si vedano a tal proposito i risultati del VII rapporto presentate all'evento Forum Compraverde di luglio 2024; <https://www.appaltiverdi.net/>

⁶⁶ Si vedano ad esempio: *Manifesto per gli appalti Farm to Fork*, redatto dall'EU Food Policy Coalition (FPC, ottobre 2022); *Joint letter to call for this Commission to leave a legacy of the EU's Farm to Fork Strategy through sustainable public food procurement*, Brussels 16 Gennaio 2024

⁶⁷ In particolare si vuole ispirare la Commissione europea, gli Stati membri e le autorità pubbliche regionali e locali, proponendo soluzioni concrete per definire standard minimi per le mense pubbliche in Europa. Inoltre, esortano la Commissione a sfruttare il potenziale degli appalti pubblici per acquistare cibo sostenibile, individuando aree per lo sviluppo di criteri minimi obbligatori e sottolineando l'importanza di considerazioni climatiche, in particolare a sostegno dei piccoli agricoltori.

⁶⁸ H. SCHEBESTA, M.J. PLANA CASADO, *Food: Mandatory EU Public Procurement Criteria for Food After the Farm to Fork Strategy*, in W. JANSSEN, R. CARANTA (Eds.), *Mandatory Sustainability Requirements in EU Public Procurement Law*, Oxford, Hart, 2023.

⁶⁹ Secondo la tabella di marcia della *Strategia Farm to Fork*, l'adozione della proposta era prevista entro la fine del 2023.

che tecniche dei documenti di gara non può essere in grado di produrre risultati apprezzabili nel senso auspicato se non viene calata all'interno di politiche più ampie e coerenti.

Tanto è vero che, a fronte delle prospettate modifiche legislative, il Comitato europeo delle regioni⁷⁰, pur evidenziando che i criteri “verdi” hanno comportato difficoltà di applicazione, sotto diversi profili (si pensi, ad es., alla valutazione di equivalenza delle certificazioni) sottolinea che *non* ritiene comunque opportuno intervenire sulla normativa e soprattutto non auspica l'*obbligatorietà* dei predetti criteri⁷¹.

Proprio con specifico riferimento agli *alimenti* e ai *servizi di catering*, parte della dottrina, di fronte a una graduale “introduzione” degli obblighi di approvvigionamento pubblico di alimenti sostenibili, progressivamente più restrittivi nel tempo, evidenzia la difficoltà di definire quali siano gli alimenti sostenibili, suggerendo un approccio per “obiettivi” piuttosto che l'imposizione di clausole contrattuali specifiche⁷². Tale soluzione lascerebbe spazio alla discrezionalità nella definizione delle priorità politiche e del livello di sostenibilità da perseguire a livello locale.

Di contro, c'è chi ravvisa in questo approccio una seria difficoltà nel verificare se e in che misura le amministrazioni aggiudicatrici perseguano effettivamente obiettivi di sostenibilità⁷³. Si tratta di un problema non di poco conto in quanto, indipendentemente dall'approccio che si intende seguire (requisiti minimi obbligatori o “per obiettivi”) i criteri di sostenibilità devono essere in ogni caso “misurabili e monitorati”⁷⁴ per evitare discriminazioni e limitazioni illegittime della concorrenza.

⁷⁰ Parere del Comitato europeo delle regioni, *Relazione sull'attuazione delle direttive sugli appalti pubblici* (2020/C 39/09). Il parere è stato fornito come feedback sull'attuazione della legislazione dell'UE a livello locale e regionale nel contesto della «*Task force per la sussidiarietà e la proporzionalità e per fare meno in modo più efficiente*» e dell'agenda *Legiferare meglio*.

⁷¹ Il Comitato delle regioni propone che il nuovo intervento legislativo miri a utilizzare i finanziamenti dell'UE per promuovere l'innovazione sostenibile nelle politiche di approvvigionamento alimentare a livello nazionale e locale. Suggerisce inoltre la creazione di una guida europea e una rete di professionisti per l'approvvigionamento sostenibile, il supporto alla formulazione di standard di sostenibilità più elevati e linee guida dietetiche sane, e l'aggiornamento delle direttive sugli appalti pubblici.

⁷² H. SCHEBESTA, M.J. PLANA CASADO, *Food: Mandatory EU Public Procurement Criteria for Food After the Farm to Fork Strategy*, cit., p. 145.

⁷³ R. CARANTA, *The impact of the “Farm to Fork” strategy on sustainable food and catering procurement*, in *Sustainable Food Procurement Legal, Social and Organisational Challenges*, Edited By Mark Stein, Maurizio Mariani, Roberto Caranta, Yiannis Polychronakis, 2024, p. 194.

⁷⁴ A. BOCK, L. BONTOUX, J. RUDKIN, *Concepts for a Sustainable EU Food System*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2022, p. 49.

Se «(...) la sostenibilità ambientale dell'attività produttiva agricola (come di ogni altra produzione) non può essere solo il frutto di prescrizioni normative, rappresentando una vera e propria necessità se si intende avere una prospettiva di medio-lungo periodo (...)»⁷⁵, nello stesso tempo, lasciare il tema alla più o meno spiccata "sensibilità" delle singole stazioni appaltanti, all'iniziativa processuale dei partecipanti alla procedura di gara, all'intervento chiarificatore della giurisprudenza (che deve risolvere le ambiguità normative e amministrative riguardanti l'interpretazione della documentazione di gara), potrebbe essere una prospettiva non del tutto soddisfacente sotto il profilo della tutela sostanziale degli interessi di natura ambientale e/o sociale.

Sebbene i risultati effettivi dell'utilizzo di tali strumenti dipendono molto anche dall'attuazione delle politiche all'interno della *governance* degli Stati membri e a livello locale, la trasformazione dei sistemi alimentari richiede investimenti olistici a lungo termine e politiche lungimiranti⁷⁶.

Ciò ribadisce la necessità di un *framework* giuridico della sostenibilità, come richiesto anche dal JRC⁷⁷, che non trascuri l'aspetto della resilienza al fine di creare un «sistema alimentare robusto, adattabile e trasformabile, basato sulla diversificazione dei sistemi agricoli, la resilienza anche logistica, la diversità del *pool* genetico delle piante alimentari, del bestiame e delle specie negli allevamenti di acquacoltura e la diversità territoriale»⁷⁸. Un quadro giuridico che però, come detto, tarda ad essere approvato.

La *Strategia Farm to Fork* ha sicuramente, almeno subito dopo la sua approvazione, dato avvio a un processo che potenzialmente può contribuire a rendere più sostenibili gli appalti nel settore alimentare e più consapevoli le stazioni appalti della strategicità dello strumento ma siamo ancora lontani dal poterne valutare gli esiti.

⁷⁵ L. RUSSO, *Emergenza Covid-19 e Politica agricola comune*, in *Riv. dir. alim.*, 1, 2021, p. 47.

⁷⁶ Su tali aspetti si veda CARANTA, *op. cit.*, p. 211.

⁷⁷ JRC, *Concepts for a sustainable EU food system* (BOCK *et al.*, 2022, p. 56).

Il Comitato europeo delle regioni ha successivamente ribadito che è indispensabile adottare con urgenza un quadro normativo globale sui sistemi alimentari sostenibili nell'UE, che ponga la sostenibilità al centro di tutte le politiche alimentari e assicuri una maggiore coerenza tra di esse e fornisca definizioni chiare e condivise di sostenibilità, principi e obiettivi generali che siano fondati su basi scientifiche e accettati uniformemente in tutta l'UE. Il Comitato ha inoltre invitato le autorità europee, nazionali, locali e regionali a integrare il concetto di sostenibilità in tutte le politiche legate al settore alimentare, al fine di garantire un'applicazione coordinata e sistematica (Parere del Comitato europeo delle regioni sul tema «Quadro legislativo in materia di sistemi alimentari sostenibili» (2023/C 257/05)).

⁷⁸ R. CARANTA, *The impact of the "Farm to Fork" strategy on sustainable food and catering procurement*, *cit.*, p. 31.

Le sfide da affrontare sono numerose e richiedono la necessità del coinvolgimento di esperti nazionali ed europei; gli obiettivi sono evidentemente ambiziosi e complessi da raggiungere tanto da apparire opportuna la fissazione di target gradualmente e progressivi.

4. L'applicazione dei Criteri Ambientali Minimi nel contesto degli appalti pubblici è ancora un terreno complesso e scivoloso, caratterizzato da numerose sfide interpretative e operative.

La necessità di bilanciare le esigenze di sostenibilità con quelle di efficienza economica e sociale pone le amministrazioni pubbliche di fronte a un compito delicato quanto strategico che richiede un approccio olistico e la definizione di politiche coerenti a lungo termine.

Il quadro giuridico *in fieri*, pur avendo compiuto passi significativi con l'introduzione della strategia "Farm to Fork" basata sul *Food System Approach*⁷⁹, necessita di un consolidamento strutturale che renda effettiva e misurabile la sostenibilità.

La tensione tra flessibilità locale e regolamentazione armonizzata a livello europeo resta un nodo cruciale, soprattutto nella definizione e nell'applicazione di criteri chiari e verificabili al fine di garantire che le finalità ambientali e sociali non siano sacrificate in nome di una mera riduzione dei costi.

Emerge con chiarezza la necessità di un'adeguata ed efficace *governance* multilivello⁸⁰ che coinvolga non solo le istituzioni nazionali e sovranazionali, ma anche gli attori locali e le comunità produttive, affinché la transizione verso modelli di consumo e produzione sostenibili sia realmente inclusiva, resiliente e in grado di rispondere alle sfide ambientali globali.

Un *framework* normativo robusto, basato su *target* gradualmente, innovativi e specifici, potrà contribuire a dare una risposta a queste complesse questioni, a patto, però, che riesca, da un lato, a garantire la coerenza tra le politiche nazionali ed europee, nonché tra diverse istituzioni e settori⁸¹ e,

⁷⁹ F. COLI, *op. cit.*

⁸⁰ Cfr. F. COLI, *op. cit.*, che individua nell'assenza di una struttura di "governance unificata" per l'alimentazione a livello europeo un'importante criticità. Come evidenziato, diverse Direzioni Generali della Commissione Europea (DG SANTE, DG AGRICOLTURA, DG COMMERCIO INTERNAZIONALE, DG AMBIENTE, ecc.) gestiscono singoli aspetti del sistema alimentare, il che genera frammentazione e mancanza di coordinamento. Sebbene la strategia F2F riconosca l'importanza dei sistemi alimentari, essa da sola non può risolvere le sfide legate alla loro gestione in modo sistemico e coerente. Manca un'architettura politica solida che possa coordinare e attuare con coerenza le normative sul sistema alimentare.

⁸¹ Sulla "policy coherence" si veda M. CARBONE, *Mission Impossible: The European Union*

dall'altro, sia in grado di smantellare le barriere tra settori e discipline, per favorire una visione integrata nella creazione delle regole e delle politiche.

and Policy Coherence for Development, in *Journal of European Integration*, 30 (3), 2008, p. 323 ss.; G. ASHOFF, *Enhancing Policy Coherence for Development: Justification, Recognition and Approaches to Achievement*, in *Studies*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 11, 2005, al link <https://www.idos-research.de/en/studies/article/enhancing-policy-coherence-for-development-justification-recognition-and-approaches-to-achievement/>.

OSSERVATORIO ITALIANO EUROPEO E INTERNAZIONALE

STEFANO MASINI

TERROIR: L'OFFICINA DEL VINO E L'ESPERIENZA DELLA SOSTENIBILITÀ*

ABSTRACT

La riflessione sulla coltivazione della vite, prendendo le mosse dal superamento dei confini tradizionali della disciplina che, a lungo, hanno definito l'ancoraggio dei rapporti di produzione in agricoltura alla presenza del fondo, torna ad intrecciare le molteplici connessioni tra qualità enologiche ed attitudini agronomiche. L'ampio utilizzo di segni geografici conferma, del resto, l'interesse per proporre il legame geografico dei luoghi al fine di soddisfare la fiducia dei consumatori e di costruire solide relazioni commerciali. Mentre, le decisioni formatesi in giurisprudenza con riguardo all'imbottigliamento dei vini di qualità, evidenziano, sul piano del controllo e della responsabilità dei produttori, l'incidenza dei caratteri della zona di origine. La sfida dei *terroir* impegna, così, ad uno sforzo collettivo di tutela del paesaggio e, in una rinnovata dinamica di sostenibilità, promuove il recupero di pratiche e tecniche tradizionali attraverso iniziative aziendali di fornitura di servizi plurali conformati a fattori di varietà geografica e culturale. *Vinificare* non è *fabbricare* e richiede di rendersi conto della ricchezza e della complessità dell'esperienza come, in termini inarrivabili, ha lasciato testimonianza Giuseppe Capograssi, contemplando l'unione del mondo della vita con la terra.

The reflection on vine cultivation, starting on overcoming the traditional boundaries of the discipline which, for a long time, defined the anchoring of

* Il presente saggio è stato realizzato nell'ambito del PRIN 2022 "Towards a Sustainable Agrifood System: Legal Tools for the Development of European Agrifood Supply Chain", codice identificativo 2022YPWF3H – CUP H53D23002970006, finanziato dall'Unione europea, Next generation EU, Membro dell'unità di ricerca Università del Molise Stefano Masini. Responsabile scientifico Lorenza Paoloni (N.d.A.).

production relations in agriculture to the presence of the land, returns to weave together the multiple connections between oenological qualities and agronomic aptitudes. The extensive use of geographical signs confirms, moreover, the interest in proposing the geographical link of places in order to satisfy consumer trust and build solid commercial relationships. While the decisions formed in case law regarding the bottling of quality wines emphasise, in terms of control and responsibility of producers, the influence of the characteristics of the area of origin. The challenge of terroirs, thus, engages to a collective effort to protect the landscape and, in a renewed dynamic of sustainability, promotes the recovery of traditional practices and techniques through corporate initiatives to provide plural services shaped by factors of geographical and cultural variety. Winemaking is not manufacturing and requires realising the richness and complexity of the experience as, in unreachable terms, Giuseppe Capograssi left testimony, contemplating the union of the world of life with the land.

PAROLE CHIAVE: Territorio – Vino – Sostenibilità.

KEYWORDS: *Land – Wine – Sustainability.*

SOMMARIO: 1. Verso la complessità della vita economica: la proprietà produttiva. – 2. Uso produttivo della terra e degrado ecologico. – 3. Eccezione della viticoltura e rilevanza dei *terroir*. – 4. Segni del territorio e caratteri del vino. – 5. Imbottigliamento dei vini di qualità in zona di origine e responsabilità della comunità dei produttori. – 6. Valutazione del paesaggio agrario e modalità di sviluppo sostenibile. – 7. Strade del vino e *genius loci*. – 8. Viticoltura: una complessa realtà di vita.

1. Nell'apertura della prima giornata dei lavori del *Primo Congresso Nazionale di Diritto Agrario*, Fulvio Maroi, nel solco tranquillizzante della tradizione, meditando sugli insegnamenti di carattere pratico che la storia ripete, non esitò a biasimare l'eventuale slancio di *fantasia del legislatore* nella materia, che potrebbe turbare un ordine sedimentato nel tempo, osservando che «gli istituti giuridici che si attengono all'agricoltura hanno radice in quello stesso *humus*, nel quale, come si custodiscono – destinati ogni anno a rinnovarsi – i germi di ogni messe futura, così si custodiscono consuetudini e tradizioni (...) che furon definite “scritte nella terra”¹, tanto da trarne la conseguenza intorno al “più stabile assetto degli istituti di diritto agrario e il loro più lento evolversi verso nuove forme e nuove norme”².

In realtà, nello stesso Congresso, la relazione di Enrico Finzi, si sottrasse dall'omaggio a quei risalenti canoni metodici e, in un messaggio di straordinaria vitalità espressiva, offrì l'occasione di un ripensamento sotto il profilo del sistema dei rapporti a fondamento della disciplina: *non più i beni in funzione del soggetto: ma questo in funzione di quell*³.

In forza di un legame intenso con l'ideale sociale congeniale al corporativismo, l'Autore dipanò, dunque, la matassa di una riflessione che, nel recidere qualsiasi legame con la tradizione, ha portato alla radicale trasformazione della proprietà produttiva.

È Paolo Grossi ad annotare – in una lucida puntualizzazione sulla percezione che della complessità della vita economica e della necessità di corrispondervi con strumenti adeguati ha avuto Finzi – la rilevanza del passo compiuto: «la proprietà ha nell'impresa il solo modo per sopravvivere, giacché l'impresa è lo strumento in grado di inserirla attivamente nella so-

¹ Così l'A., *La storia del diritto agrario e i suoi insegnamenti*, in *Atti del Primo Congresso Nazionale di Diritto Agrario*, Firenze 21-23 ottobre 1935, Firenze, 1936, p. 28.

² Così, ancora, F. MAROI, *La storia del diritto agrario e i suoi insegnamenti*, in *Atti*, cit., p. 29.

³ Così l'A., *Diritto della proprietà e disciplina della produzione*, in *Atti*, cit., p. 160.

cietà; una proprietà però assai diversa e assai mortificata da collegamenti collettivi, da scopi e programmi economici»⁴.

2. Se non che, l'obiezione di dilatare l'ambito ritagliato alla presente riflessione si fa ancor più motivata, ove si vogliano, con insistenza, ricucire, intorno a quella proposta, le spinte innovative di una corposa legislazione e le stesse inquietudini raccolte in giurisprudenza sulla sostanziale alternativa di poter *allevare* piante e animali fuori suolo e senza terra.

Infatti, una volta cancellati confini tematici e identità tradizionali, l'evoluzione dei rapporti di produzione ha portato ad una progressiva ed inesorabile erosione della presenza del fondo, quale «condizione inderogabile affinché l'impresa-attività possa, direttamente o indirettamente, ricevere la qualifica di agrarietà»⁵, acquisendo, su basi teoriche, «l'importanza di poter contare sul possesso di un criterio intrinseco all'attività stessa di allevamento di animali e di vegetali»⁶.

Né poteva sfuggire all'Autore di quella radicale scelta metodologica la percezione che, svincolando l'esercizio delle attività dal fondo, in un divenire affollato da nuove esperienze tecnologiche e istanze sociali, un inevitabile condizionamento si sarebbe imposto in ragione «dell'affermarsi e diffondersi di *un'altra* agricoltura, accanto a quella tradizionalmente conosciuta»⁷.

In coerenza con tale premessa è riconoscibile il divenire dell'impianto dell'organizzazione della produzione con modalità *artificiali* dato che, trascurando la complessità vivente del fondo, l'opera dell'agricoltore si è venuta gradualmente ad affrancare da quella diligenza del *buon padre di famiglia*, che ne pretende una destinazione d'uso non riducibile a pratiche di sfruttamento, bensì di cura, compatibilmente con le «emergenti esperienze di natura ambientale, territoriale e sociale che, nel tempo, stavano maturando»⁸.

⁴ Sono parole dell'A., *Itinerari dell'impresa*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno* (28). *Continuità e trasformazione: la scienza giuridica italiana tra fascismo e repubblica*, tomo II, Milano, 1999, p. 1020.

⁵ Così A. CARROZZA, *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, vol. I, Milano, 1975, p. 68.

⁶ Sono parole di A. CARROZZA, *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, cit., p. 71.

⁷ Così A. CARROZZA, *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, cit., p. 73.

⁸ Sono parole di L. PAOLONI, *Il diritto agrario: dalla terra oggetto ai rapporti territoriali*, in *Riv. dir. agr.*, 2023, I, p. 451.

È Carlo Alberto Graziani a sollevare, ancora da ultimo, l'interrogativo se la terra sia «un bene che rileva esclusivamente sul piano economico come impongono le logiche di mercato»⁹.

La risposta non può, certo, essere lasciata al giurista, ma né pure sembra insensato pensare che la soddisfazione dei bisogni vitali, a partire dall'alimentazione, possa considerarsi separata dal *degrado ecologico dell'agricoltura industriale*, in conseguenza dello «scatenarsi incontrollato delle forze tecniche ed economiche alla ricerca del profitto»¹⁰.

3. Quel che preme evidenziare, tornando con maggiore concretezza sul tema, è che l'avvalersi di questa prospettiva, nella realtà delle campagne, abbia subito una sistematica deroga con riguardo allo sviluppo della viticoltura, intrecciata in un telaio di necessarie connessioni con la terra ed ogni singolarità vivente, ponendosi al riparo da forme di riduzionismo tecnologico.

L'origine della storia del vino si àncora al *terroir*, la cui traduzione indica l'«estensione di terreno che presenta certi caratteri che lo individuano dal punto di vista agronomico, dovuti alle sue qualità fisiche (rilievo, clima, esposizione, suoli) ed alle azioni intraprese dall'uomo»¹¹.

Ed è indubbia la relazione che viene ricercata tra la qualità enologica e le attitudini agronomiche dell'ambiente coltivato: i vini prodotti su suoli biologicamente *morti* non offrono, «invecchiando, quel gusto di terra, di tartufi, di funghi, di sottobosco, di foglie morte, di selce, di sassi»¹²; mentre sono le potenzialità naturali di un dato terreno a risvegliare «le sensazioni memorizzate che definiscono la tipicità del prodotto»¹³, associando la sua origine ad elementi concreti contaminati dalla localizzazione geografica.

Certo, occorre subito fare i conti con un'obiezione che si avverte, in tutto il suo ingombro, nella scoperta e nella valutazione delle implicazioni pertinenti ad un serio discorso giuridico e, cioè, che non sia legittimo rife-

⁹ Così l'A., *La spiritualità della terra*, in *La spiritualità della terra* a cura di P. Bascioni e R. Brioschi, Fermo, 2021, p. 47. In altri studi, l'A., *Terra e persona: itinerari per un'indagine*, in *Il dir. agricoltura*, 1995, 276, perviene ad annotare l'evoluzione delle vicende della terra «alla luce di un nuovo, e forse più penetrante, rapporto tra la terra e la persona».

¹⁰ Così E. MORIN, *Ancora un momento. Testi personali, politici, sociologici, filosofici e letterari*, Milano, 2024, p. 122. Una anticipata posizione interpretativa si deve nell'indagine giuridica, oltre che a C.A. GRAZIANI, *Proprietà della terra e sviluppo rurale*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2007, 71 anche a L. PAOLONI, *L'uso sostenibile della terra*, ivi, 2011, n. 2, p. 123.

¹¹ Così E. VAUDOUR, *I terroir. Definizioni, caratterizzazione e protezione*, Bologna, 2005, p. 4.

¹² Sono parole di C. e L. BOURGUIGNON, *Il suolo. Un patrimonio di salvare*, Brà, 2004, p. 141.

¹³ Così E. VAUDOUR, *I terroir. Definizioni, caratterizzazione e protezione*, cit., p. 9.

rirsi al geniale impegno del precursore della disciplina gastronomica – pur esso alto magistrato¹⁴ – e a quello dei suoi seguaci. Ma non pare conveniente rinunciare all'esame della «lunga catena di fattori che vanno dal clima, alla geologia del suolo, ai microbi del suolo, alla vite e alla fermentazione del succo delle uve»¹⁵, tutti rilevanti per la produzione di un vino di *terroir*, ai fini del recupero della dimensione ordinativa.

La ricordata *terrestrità* delle relazioni con l'ambiente e la rete dei saperi, che generano il lavoro nel vigneto e in cantina, fanno comprendere, in specie, la realtà di un'*officina*, nella quale sono forgiati taluni strumenti e altri ricevono connotazioni peculiari, che investono congiuntamente le regole del prodotto e le regole della comunicazione¹⁶.

4. Anzitutto, occorre far menzione ai segni del territorio capaci di far conoscere che *quel* vino abbia qualità e caratteristiche specifiche determinate da condizioni proprie della località geografica: riproducibili in quanto artificio umano, ma in grado di legittimarne l'origine come dato naturale¹⁷.

Non meraviglia che possa trovare facile conferma quell'indicazione più generale secondo cui «le condizioni storico-culturali e le caratteristiche socio-economiche delle varie regioni giocano un ruolo estremamente importante; le loro differenze possono spiegare, in gran parte, i diversi sentieri di sviluppo intrapresi in varie circostanze storiche e geografiche»¹⁸.

L'interesse alla *monopolizzazione* del segno che sia costituito da toponimi riguarda, certamente, tutti i prodotti dell'alimentare per l'affidamento che possono suscitare le radici culturali e l'identità dei luoghi, ma ciò non toglie peso alla storicizzata derivazione di usi commerciali inerenti le denominazioni geografiche per i *vini di terroir*¹⁹.

Non serve scomodare la notorietà dei vini di *Naxos*, *Rodi* e *Corinto* a cui si riferisce l'avvocato generale, in una memorabile controversia approdata alla Corte di giustizia sulla portata comunitaria della tutela conferita

¹⁴ Il riferimento è a J.A. BRILLAT-SAVARIN, *Fisiologia del gusto o Meditazioni di gastronomia trascendente*, Bra, 2016.

¹⁵ Così C. e L. BOURGUIGNON, *Il suolo. Un patrimonio da salvare*, cit., p. 149.

¹⁶ In argomento, v. *amplius* F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2020, p. 457 s.

¹⁷ Sul punto, v. E. CONVERSANO, *E(t)nografie*, in *Pantagruel*, n. 1, *La filosofia del cibo e del vino*, Milano, 2020, p. 548.

¹⁸ Sono parole di G. GAROFOLI, *Introduzione*, in *Impresa e territorio* a cura dello stesso A. Bologna, 2003, p. 11.

¹⁹ Sia consentito il rinvio al mio, *Le indicazioni geografiche*, in *Dir. agroal.*, 2019, n. 3, p. 447 anche per i riferimenti.

ai vari prodotti per i quali esiste un nesso particolare tra le caratteristiche e la regione geografica²⁰. Preme, piuttosto, dar conto come il valore dell'imateriale e l'ambito operativo dei diritti di esclusiva con riguardo ai vini abbia conosciuto, fino ai nostri giorni, una prioritaria attenzione, tanto da rintracciare anticipati riferimenti normativi rispetto alla scelta di fare, delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche, strumenti utili per garantire la concorrenza leale nella circolazione di prodotti aventi particolari caratteristiche merceologiche e soddisfare l'affidamento dei consumatori nella ricerca delle corrispondenti caratteristiche²¹.

Più che in altre aree di consumo, si è subito affermato, rispetto alla conoscenza del vino, «un legame molto stretto tra attività agricola e qualità della vita, che comprende anche la qualità degli alimenti»²².

Il richiamo va al r.d.l. 11 gennaio 1930, n. 62 *Disposizioni per la difesa dei vini tipici italiani*, che ha previsto la costituzione di consorzi per la tutela di «vini genuini prodotti in un paese, zona o regione... i quali posseggono caratteri organolettici particolari, derivanti essenzialmente dal vitigno e dal metodo di vinificazione» (art. 2) e, in seguito, al d.P.R. 12 luglio 1963, n. 930 *Norme per la tutela delle denominazioni d'origine dei mosti e dei vini*, dal quale si traggono i lineamenti delle specifiche nomenclature settoriali fondate sul riferimento alla località di produzione e l'approvazione del disciplinare, che indica anche i vitigni, le condizioni di lavorazione e le caratteristiche del prodotto.

Invero, nella presentazione dei vini possono essere impiegati anche altri appellativi e, in un'epoca divulgativa e numerolatra – come ha osservato Mario Soldati nei suoi *viaggi d'assaggio*²³ – è con l'antologia delle informazioni contenute in etichetta o consegnate alla pubblicità, che si misura il giudizio che voglia darsi al carattere di un vino.

Ad esempio, sono gli stessi nomi di alcuni vitigni (*Chardonnay; Sauvignon; Cabernet; Merlot*; etc.) utilizzati (insieme all'annata) per rafforzare il messaggio promozionale di vini, a tradire le aspettative di identità e di qualità attribuite al prodotto, considerando che «soltanto in determinate

²⁰ Cfr. Conclusioni dell'avvocato generale Damaso Ruiz-Jarabo Colomer presentate il 10 maggio 2005, in cause riunite C-465/02 e C-466/02, *Repubblica federale di Germania e Regno di Danimarca c. Commissione delle Comunità europee*.

²¹ In generale, v. A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, N. LUCIFERO, *Manuale di legislazione vitivinicola*, Torino, 2019, p. 183 ss.

²² Così F. ADORNATO, *Le "declinazioni della qualità". Una nota introduttiva*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2008, n. 3, p. 6.

²³ Cfr. l'A., *Vino al vino. Alla ricerca dei vini genuini*, Torino, 2017, p. 762.

località un vitigno manifesta il suo “vero” nei vini che va a produrre, qualità che ne giustificano la rinomanza», così da dover ammettere che «la stessa varietà di un vitigno non produce mai in località differenti vini identici»²⁴.

Tra i cultori della scienza enologica si è, anzi, sollecitato il ricorso ad un metodo particolare di analisi, rivolto a «scomporre uno spazio geografico in tante piccole zone, che mostrano apparentemente caratteri molto simili ma che invece nascondono identità proprie»²⁵: la *geostoria*.

5. Questa *primogenitura* rispetto al susseguirsi delle fonti ha, quindi, sancito un permanente dualismo nella costruzione del sistema congegnato a livello europeo per la riserva di uso dei nomi geografici dei prodotti agro-alimentari, ritagliando natura e portata degli elementi qualitativi che possono caratterizzare i vini di qualità. Ma al di là della logica astratta riconducibile ad essenziali tratti differenziali, le difficoltà di trapianto, nella disciplina generale – solo, da ultimo, assimilate²⁶ – si recuperano, nell’esperienza giurisprudenziale, in ragione dell’arricchimento dei segni a rendere indissociabile l’esistenza dei *terroir* rispetto all’autenticità di cui si fregiano i vini.

Alcune decisioni dei giudici amministrativi, che hanno censurato l’obbligo di imbottigliamento di vini di qualità in zona di origine²⁷, sono state capaci di risvegliare l’attenzione sulla complessa valenza trasformativa

²⁴ Le citazioni sono di G. TACHIS, *Il Sassicaia grande bordolese, fenomeno unico o esportabile? I fattori che hanno permesso al vino di affermarsi nel mondo*, in *Vino e Tecnica*, 2005, p. 6.

²⁵ Sono parole di A. SCIENZA e S. IMAZIO, *La stirpe del vino*, Milano, 2018, p. XIX.

²⁶ Cfr. regolamento (UE) 2024/1143 del Parlamento europeo e del Consiglio dell’11 aprile 2024 *relativo alle indicazioni geografiche dei vini, delle bevande spiritose e dei prodotti agricoli, nonché alle specialità tradizionali garantite e alle indicazioni facoltative di qualità per i prodotti agricoli, che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013, (UE) 2019/787 e (UE) n. 1308/2013, (UE) 2019/787, (UE) 2019/1753 e che abroga il regolamento (UE) n. 1151/2012*.

²⁷ In dottrina, v. F. ALBISINNI, *Il Frascati, il Chianti e la via della Svizzera. Vini DOC, imbottigliamento in zona di produzione e libertà dei commerci*, in *Dir. giur. agr. e amb.*, 1999, p. 523, secondo cui: «Omologare prodotti aventi caratteristiche commerciali tra loro obiettivamente diverse, quali il vino sfuso e quello imbottigliato, ammettere a beneficiare della medesima denominazione di origine vini che hanno viaggiato in cisterna e sono stati imbottigliati in luoghi di consumo molto lontani da quelli di produzione delle uve, a pari titolo dei vini che sono stati imbottigliati all’origine ed hanno viaggiato in bottiglia (con costi di trasporto evidentemente maggiori), assumere che le regole di imbottigliamento si tradurrebbero in una misura di effetto equivalente al divieto di esportazione del diverso prodotto “vino sfuso”, vuol dire compiere un’operazione interpretativa che, muovendo dalla libertà di commercio, in realtà incide fortemente sul momento della produzione e consente che possano essere immessi sul mercato al consumo con identiche denominazioni prodotti che scontano costi differenziati».

dell'operazione e sui limiti imposti, sul versante economico, dalla perdita delle proprietà offerte dal collegamento dei legami intersoggettivi e della decostruzione dei valori emergenti dalla prossimità territoriale.

Una lettura che va assunta, nelle sue motivazioni culturali e socio-economiche, accorgendosi della equivalenza che deve sussistere tra vincoli e costi di produzione senza svalutare l'interazione con le molteplici forme del sapere e la diversità delle risorse esterne che imprinono una determinata immagine.

D'altra parte, anche la Corte di giustizia ha trovato l'intuizione precorritrice di riassetto della disciplina, nel riferimento alle competenze contestuali dei produttori, che ambiscono a definire una identità unitaria delle caratteristiche del prodotto²⁸. Si è ammesso, pertanto, il *condizionamento* nella zona di produzione quale mezzo idoneo e necessario a preservare la reputazione di cui gode il vino, dato che solo il controllo e la responsabilità della comunità interessata rispondono alla coerenza di una logica di concorrenza interessata a premiare: «domanda per un dichiarato legame fra politica di qualità delle produzioni agricole, radicamento delle popolazioni nello spazio rurale, e valorizzazione sul mercato globale dei segni di appartenenza»²⁹.

6. La sfida dei *terroir* impegna, dunque, collettività organizzate in una serie di scelte caratterizzanti la dimensione anche simbolica del territorio, rassicurando sulla consapevole salvaguardia delle potenzialità espressive dei luoghi, a beneficio della stessa attrattività turistica e di gradimento estetico.

L'elaborazione di paesaggi, che si precisano con regolarità geometrica, seguendo la configurazione naturale degli appezzamenti, con una diversità di linee e di forme capaci di allargarsi e comporre una coerente unità, non rappresenta, altrimenti, che il risultato della stessa *genialità sociale* adeguata

²⁸ Si fa riferimento alla sentenza relativa all'imbottigliamento del vino *Rioja* del 16 maggio 2000, in causa C-388/95, *Regno del Belgio c. Regno di Spagna*, in *Racc.*, 2000, I, p. 3123, dopo la precedente vicenda sempre riguardante il vino spagnolo, *Delbaize et Lie Lion*, causa C-47/90 del 9 giugno 1992, *ivi*, 19, 92, p. 3669, ma diversamente orientata a considerare tale fase come una misura di effetto equivalente ad una restrizione alla libera circolazione dei prodotti. In dottrina, cfr. F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., 1020, p. 298.

²⁹ Così F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., p. 104 non che N. LUCIFERO, *Il territorio: rapporto tra regole del produrre e regole del vendere*, in *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino, 2005, p. 114 ss.

ai fini produttivi e candidata ad una stima delle remunerazioni delle esternalità prodotte³⁰.

La coltivazione a vigna, un tempo confinata in campi difesi da un recinto o destinati a colture promiscue con viti maritate, specializzandosi in una sistemazione a filari ravvicinati, non rinuncia, accanto all'essenziale apporto economico della produzione, ad imprimere un rilievo di identità *pittorica*.

La ripartizione dei declivi collinari in ripiani tendenzialmente orizzontali, a *gradoni* o a *ciglioni*, offre, in particolare, la sua impronta caratteristica ad un ambiente ostile, a livello geologico e climatico, con il sostegno di muriccioli a secco, impiegando sassi ottenuti dallo spietramento dei terreni³¹. È la cornice in cui trovano riconoscimento e valorizzazione, sul piano normativo, i territori fragili dal punto di vista idrogeologico e con difficoltà strutturale, dove le caratteristiche orografiche determinano ostacoli alla meccanizzazione e, al tempo stesso, diventano espressione di significativi pregi di rilevanza ambientale, nei quali sono situati vigneti *storici* ed *eroici*³².

Sono, quindi, previste misure di sostegno per alcune tipologie di interventi destinati alla conduzione del vigneto secondo le pratiche tipiche di ciascun territorio (densità dell'impianto, forme di allevamento, sistemazioni idraulico-agrarie, uso di pali in legno), in modo da assicurare il rispetto dell'ambiente o che prevedono il consolidamento, con tecniche tradizionali, di strutture in grado di preservare il suolo dal rischio di frane e smottamenti (muretti a secco, ciglioni, inerbimento) o, ancora, che prevedono l'utilizzo di vitigni autoctoni³³.

D'altra parte, dimore, ville e castelli, eredità architettonica di un signorile passato, con l'accresciuto sviluppo dell'iniziativa economica, diventano centri di investimento nell'economia rurale. Si costruiscono cantine e manufatti di iconica bellezza, che accrescono la visibile incidenza dei tratti più identitari, per lo più, di rilievi collinari completati da una viabilità vicinale adornata da suggestive alberature.

Il paesaggio del *vigneto* si presenta, dunque, non come semplice infrastruttura fisica, ma quale proiezione di intense e ininterrotte relazioni tra

³⁰ In questo senso, si vedano le riflessioni di L. CASINI, A. DOMINICI, E. MARONE, *Il valore del paesaggio nell'agricoltura toscana*, in *Ruolo e dimensioni del paesaggio nel territorio rurale della Toscana* a cura di N. Ferrucci, Napoli, 2022, p. 103 ss.

³¹ In argomento, v. *amplius* E. SERENI, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Roma-Bari, 1991, spec. pp. 396, 416 e 439.

³² v. S. CARMIGNANI, *Viticultura e ambiente. La stirpe eroica e storica*, in *Dir. agroal.*, 2019, n. 2, p. 155.

³³ In argomento, v., ancora, S. CARMIGNANI, *La salvaguardia dei vigneti eroici e storici nel d.m. 30 giugno 2020*, in *Dir. agroal.*, 2021, n. 1, p. 81.

attività produttive e ambiente naturale, che si risolve nel dare forma ad un impegno collettivo pianificato secondo le condizioni più propizie ai luoghi ed all'immedesimazione comunitaria.

A proposito del vino, si può prendere a prestito l'osservazione più generale che «il prodotto del lavoro in agricoltura non è il solo bene separato e individualizzato che percorre il proprio cammino dai campi alla tavola, ma è piuttosto il faticoso percorso attraverso il quale le risorse naturali assumono e mantengono peculiari caratteristiche produttive»³⁴. E comprendere perché, sopra tutto, le superfici vitate si facciano sovente *motore*, a livello aziendale, di una multifunzionalità aperta alla fornitura di servizi che identificano, nelle linee fondamentali dell'assetto territoriale, le motivazioni meno casuali dello sviluppo.

7. In un contesto territoriale di dimensioni appropriate, omogeneo per vocazione e diffusione di pratiche di produzione, sono conformate le *strade del vino* destinate a promuovere una progettualità condivisa dell'agire produttivo in asse con i fattori di varietà geografica³⁵.

Infatti, le strade non esauriscono la propria funzione, nella pertinenza alla viabilità, ma investono il riconoscimento di un circuito connotato da una peculiare coesione economica, sociale e culturale e percepito attorno all'immagine del vino. Quali «percorsi segnalati e pubblicizzati con appositi cartelli, lungo i quali insistono valori naturali, culturali e ambientali, vigneti e cantine di aziende agricole o associate aperte al pubblico»³⁶ si configurano strumenti di una strategia locale di sviluppo sostenibile ed integrato del territorio.

Plurime e trasversali iniziative sono intraprese dagli agricoltori e la vendita del prodotto è da considerarsi solo complementare rispetto all'*esperienza* vissuta dal visitatore nel contesto degli ordinamenti colturali, delle strutture e delle tradizioni eno-gastronomiche. Ed è da escludere che si

³⁴ Così F. ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano, 2000, p. 239.

³⁵ V. legge 27 luglio 1999, n. 268 *Disciplina delle strade del vino* e d.m. 12 luglio 2000 *Fissazione degli standard minimi di qualità per i percorsi individuati ai sensi della legge 27 luglio 1999, n. 268*. In dottrina, si rinvia a G. STRAMBI, *Le strade del vino, dell'olio e dei sapori: il quadro giuridico di riferimento*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, I, p. 204.

³⁶ Così, l'art. 1 comma 2°, legge n. 268 del 1999; mentre si riprende l'osservazione di G. STRAMBI, *Dalle «strade del vino» all'enoturismo alla ricerca della qualità*, in *Dir. agroal.* 2019, n. 3, p. 511, che riferisce di un sistema di valorizzazione delle funzioni dell'imprenditore agricolo che «vanno oltre quella tradizionale economico-produttiva, includendo quella di tutela dell'ambiente e quella culturale di presidio e divulgazione dei saperi legati alla specifica attività agricola svolta e al territorio rurale in cui opera».

risolva in una mera offerta di recezione turistica, in quanto l'accesso all'area vitata, combinato con la degustazione in cantina, presidiano qualcosa di nuovo in termini di *piacere* ed *emozioni*, da parte del consumatore.

Un non giurista è riuscito a condensare la complessità del cambiamento risultante dalle aspettative di connessione tra scelte produttive, comportamenti singoli e sociali, situazioni ambientali ed economiche³⁷, quando afferma che un prodotto di qualità: «ha rispettato l'ambiente che lo ha prodotto, ha rispettato i diritti di quanti vi hanno lavorato, ha mantenuto o ha contribuito a creare equilibri economici sani e durevoli, ha rinsaldato identità e memorie»³⁸.

Non è il riferimento a standard di certificazione strutturati e operativi nel settore a cui si intende far richiamo, tanto con riguardo alle operazioni colturali in vigneto quanto nelle tecniche di vinificazione in cantina³⁹, ma all'inedita maturazione di una diversa prospettiva critica, non artificiosamente confezionata nella ricerca di un gusto garantito da un disciplinare, bensì abbinata semplicemente al *vissuto* di un territorio. Sí che torchi, botti, autoclavi e anche collezioni di oggetti d'arte introdotti all'interno delle dotazioni tecnologiche di cantina rispondenti a canoni architettonici destinati a trascendere lo svolgimento delle operazioni di raccolta delle uve, di fermentazione e di imbottigliamento, diventano l'espedito di *tour* che declinano il modello di una viticoltura sostenibile, in cui la sensazione palatale del vino rispecchia, più di altri consumi, il *genius loci*.

Approdo non scontato rispetto al fraintendimento di una gratificazione superficiale a cui ha contribuito l'apporto di sedicenti enologi armati di un proprio vocabolario di termini, ma privi di «quella sensibilità al carattere territoriale che dovrebbe costituire un prerequisito nell'attrezzatura di ogni interprete del vino»⁴⁰.

Vinificare non è sinonimo di *fabbricare* e richiede di mettere al centro del lavoro un'appassionata attenzione, insieme alla sostenibilità dell'iniziativa economica, ancor più, alla vitalità sensoriale, che accompagna la particolarità dei suoli e del clima emergente nella successiva esperienza del

³⁷ Il riferimento è a C. PETRINI, *Buono, pulito e giusto. Principi di una nuova gastronomia*, Torino, 2005.

³⁸ Si leggano, ancora, C. PETRINI e C. SCAFFIDI, *Cenni di storia della cultura gastronomica in Italia: dalla complessità al riduzionismo e ritorno*, in *La Cultura Italiana*, diretta L. L. Cavalli Sforza, vol. VI, *Cibo, gioco, festa, moda*, a cura di C. Petrini e V. Volli, Torino, 2009, p. 229.

³⁹ In proposito, v. *amplius* E. CRISTIANI, *Dal vino biologico al vino sostenibile?* in *Dir. agroal.* 2019, n. 3, p. 411.

⁴⁰ Si legge G. GRAVINA, *Degustare*, in *Pantagruel*, n. 1, *La filosofia del cibo e del vino* a cura di M. Donà e E. Sgarbi, cit., p. 590.

consumo. Così che, il fattore *differenziante* della produzione finisce per assumere una diversa e più ampia portata, rappresentando «l'unica “forza” per le diverse imprese di minore entità che in un mercato più ampio si troveranno a fronteggiare realtà ben più competitive con una produzione massificata e a basso costo»⁴¹.

8. L'angolo visuale esplorato, esplicitando il filo conduttore di un programma economico connesso alla galassia dei riferimenti umani e naturali dei territori e nutrito dal movente sociale di identità dei gusti, può spiegare lo stesso ragionamento giuridico che ha portato a consolidare, nella l. 12 dicembre 2016, n. 238, *Disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino*, il significato eminentemente simbolico di un prodotto – prima ancora di essere oggetto di degustazione – da pensare e immaginare⁴².

La rubrica del Capo I del Titolo I, dedicato alle *Disposizioni introduttive* del citato testo unico è, per questo, celebrativa della *Salvaguardia del vino e dei territori viticoli* e la valenza ordinativa della formulazione dell'unico articolo contenuto (*Patrimonio culturale nazionale*) ci fa rendere conto della ricchezza e della complessità delle relazioni tra saperi e territori: pratiche del passato e componenti innovative dell'organizzazione, adattamento della specializzazione produttiva e riedizione dei differenziali di identità sullo sfondo della prossimità spaziale.

Nell'area dell'immateriale, si sperimenta l'interazione del vino e della vite con il circuito ecologico e si accede al contatto con la fisicità dei luoghi, inaugurando quella dialettica – a cui si è fatto cenno rispetto all'apertura dei mercati – tra aumento del vantaggio competitivo e soddisfazione di bisogni personalizzati.

Attraverso le regole di appartenenza i *terroir* confermano, dunque, la possibilità per (ciascuna) impresa di emergere, coltivando le diversità produttive, ecologiche e culturali, in una rete di relazioni fiduciarie riproducibili lungo le fasi della filiera e interagenti con il sistema locale, quanto investendo nella coesione sociale, tanto che, nel dialogo che si instaura con la vita che anima la comunità, possa riadattarsi alle circostanze a noi con-

⁴¹ Sono parole di N. LUCIFERO, *Il territorio: rapporto tra regole del produrre e regole del vendere*, in *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, a cura di A. Germanò e E. Rook Basile, cit., p. 108.

⁴² In generale, sull'importanza culturale degli alimenti, v. il saggio introduttivo di A. TAGLIAPIETRA, *La metafora gustosa. Feuerbach e la gastroteologia*, in L. FEUERBACH, *L'uomo è ciò che mangia*, Torino, 2017, p. VII ss.

temporanee la previsione di Giuseppe Capograssi. Se si guarda ai nostri vigneti non è sorprendente constatare, ancora, che «ogni unione singola è compresa e inclusa in una unione complessiva, che ne raccoglie ne compone e ne regge la molteplicità. Questa unione complessiva è l'unione della comunità con la terra»⁴³.

Fin troppo noto è lo scritto che il filosofo ha offerto per il trentesimo anno di vita della *Rivista di diritto agrario*⁴⁴, seguendo il filo conduttore che si lega al percorso di ricerca sull'*esperienza giuridica* – precedente di vent'anni – e che illumina, con più concreta energia descrittiva, la visione ordinante di agricoltura da riproporre in vista della via d'uscita ai pressanti problemi del presente: «la semplice azione che tende alla produzione agricola, importa una vastissima società di cose, che si stende addirittura a tutta la vita cosmica, perché è legata alla vita chimica e fisica della terra, a tutto il movimento dell'atmosfera» e, insistendo nella comunione di questo *mondo delle esistenze*, si ricava che «non tende che a suscitare i principi di vita che sono nella terra, a cogliere le combinazioni di essa, e provocare inserendosi nel processo della vita produttiva i prodotti che dalla vita dell'agente possano essere assimilati»⁴⁵.

Un percorso di realizzazione che si presenta, oggi, senz'altro più aspro e difficile, ma l'esempio dell'*azione* dei viticoltori può rendere riconoscibile l'approdo all'unità delle forme e delle sfere della vita che definiscono i caratteri di un territorio e intessono i legami con la comunità. E ciò, in una cornice costituzionalmente orientata ad esprimere un più sicuro bilanciamento dei valori coinvolti nelle vicende economiche, a seguito della modifica dell'art. 41, comma 3, con l'inserimento dei fini ambientali alla cui realizzazione sono preordinati programmi e controlli in vista dell'instaurarsi di nuove relazioni tra comunità e contesti territoriali, fino alla rivisitazione della utilità sociale dello sviluppo agricolo anche nell'interesse delle generazioni future⁴⁶. Senza mettere da parte la considerazione che lo stesso art. 42,

⁴³ Così l'A., *Agricoltura, diritto, proprietà*, in *Riv. dir. agr.*, 1952, I, p. 246 successivamente pubblicato nelle *Opere di Giuseppe Capograssi*, Milano, 1959, p. 282.

⁴⁴ Cfr. P. GROSSI, *Uno storico del diritto in colloquio con Capograssi*, in *Nobiltà del diritto. Profili di giuristi*, Milano, 2008, p. 641.

⁴⁵ Sono parole di G. CAPOGRASSI, *Studi sull'esperienza giuridica* a cura di V. Omaggio, Napoli, 2023, pp. 69-70.

⁴⁶ Più in generale, notevoli spunti sono contenuti in E. NAVARRETTA, *L'insegnamento di Giovanni Tarello nelle lezioni sulla disciplina costituzionale della proprietà. Riverberi attuali di una riflessione sul metodo*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2024, n. 1, p. 7 e I. A. NICOTRA, *La Costituzione in materia di proprietà secondo il pensiero di Giovanni Tarello*, *ivi*, p. 19, spec. p. 22 ss.

con riguardo allo statuto proprietario, in collegamento con il rimaneggiato art. 9, che recupera le espressioni normative di ambiente, ecosistemi e biodiversità, possa finalmente ricalibrare quell'originale vocazione sostenibile della viticoltura – che si è tentato di mettere in evidenza – seguendo il filo di una ininterrotta relazione *uomo natura cultura*.

VANESSA MARIA ROSITO

**GIOVANI AGRICOLTORI: PROMOZIONE E SVILUPPO
ALLA LUCE DELLA LEGGE N. 36 DEL 15 MARZO 2024**

ABSTRACT

La legge italiana n. 36/2024 in materia di “*Promozione e sviluppo dell’imprenditoria giovanile nel settore agricolo*”, ponendosi come intervento integrato e non settoriale, ha l’obiettivo di strutturare un sistema organico di norme interne, individuando e rimodulando, in un testo normativo unitario, gli strumenti diretti ad agevolare l’ingresso e la permanenza dei giovani in agricoltura e, conseguentemente, la vitalità e la resilienza dell’intero settore agroalimentare.

Il contributo intende in primo luogo indagare le principali problematiche emergenti a livello europeo e nazionale in merito al ricambio generazionale, mettendo in luce la necessità di un’integrazione tra le diverse politiche. In secondo luogo, si analizza il recente approccio regolativo nazionale, al fine di verificarne l’efficacia, in considerazione dello specifico assetto imprenditoriale italiano e in relazione ai più ampi obiettivi di carattere europeo.

The Italian Law No. 36/2024 regarding “Promozione e sviluppo dell’imprenditoria giovanile nel settore agricolo” (Promotion and development of youth entrepreneurship in the agricultural sector), as an integrated and non-sectoral intervention, intends to structure an organic system of domestic rules, by a unified legislative text, offering tools to facilitate the entry and permanence of young people in the agricultural sector and, consequently, the vitality and resilience of the entire agri-food sector.

This paper aims to first investigate the main emerging issues at the European and national levels regarding generational change, highlighting the need for integration between different policies; subsequently, it will analyse the recent national regulatory approach to verify its effectiveness,

contextualising its relation with the Italian entrepreneurial structure and the overarching objectives of European Union.

PAROLE CHIAVE: Giovani agricoltori – Ricambio generazionale – Tutela aree rurali – Accesso al credito – Accesso alla terra – Prelazione.

KEYWORDS: *Young Farmers – Generational Change – Protection of Rural Areas – Access to Credit – Land Access – Pre-Emption.*

SOMMARIO: 1. Le ragioni dell'intervento del legislatore per la promozione e lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile in agricoltura. – 2. I giovani agricoltori alla luce della Politica agricola comune 2023/2027 – 3. Politiche e strumenti nazionali. – 3.1. Il Piano Strategico Nazionale. – 3.2. La legislazione interna a favore dei giovani imprenditori agricoli. – 4. Le misure contemplate nella legge n. 36/2024. – 5. Art. 8 «*La prelazione di più confinanti*». – 6. Art. 11 «*La vendita diretta*». – 7. Considerazioni conclusive.

1. Il 26 marzo 2024 è stata pubblicata la legge 15 marzo 2024, n. 36 dal titolo “Disposizioni per la promozione e lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile nel settore agricolo”.

Il testo normativo si pone nel solco della tendenza legislativa che si registra a livello europeo, nazionale e regionale, ovvero favorire l'insediamento dei giovani in agricoltura, individuando adeguati strumenti giuridici volti ad assicurare la conservazione delle attività produttive agricole, garantendone competitività e continuità¹.

Il ricambio generazionale e l'invecchiamento demografico delle comunità agricole rappresentano alcune delle principali criticità che affliggono il settore agricolo europeo e nazionale. La problematica legata all'età degli imprenditori agricoli, sempre più caratterizzati da un'alta presenza di genere maschile e appartenenti ad una fascia di età superiore ai quarant'anni, incide significativamente sulla mortalità delle imprese agricole europee.

Tale tendenza colpisce i territori rurali che subiscono un progressivo processo di spopolamento e vengono destinati sempre più ad usi non agricoli, con ripercussioni negative in termini di salvaguardia della biodiversità e di *food security*, rendendo l'Unione europea sempre più dipendente dalle importazioni dei beni agricoli da mercati extra-UE².

¹ Si consideri che il 2022 è stato indicato dalla Commissione europea come l'Anno Europeo dei Giovani («*European Year of Youth*»), con l'obiettivo di coinvolgere la gioventù europea nelle politiche che mirano a creare un futuro più verde, inclusivo e digitale. https://youth.europa.eu/year-of-youth_it#:~:text=Il%202022%20%C3%A8%20stato%20l,attivita%20in%20ben%2067%20paesi.

Nel suo discorso sullo Stato dell'Unione del settembre 2021, la Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha dichiarato: «Se vogliamo plasmare la nostra Unione a loro immagine, i giovani devono poter plasmare il futuro dell'Europa. La nostra Unione deve avere un'anima e una visione in cui i giovani possano credere». https://state-of-the-union.ec.europa.eu/state-union-2021_it.

² Già nel 2008 il Parlamento europeo aveva rilevato che «il rinnovamento generazionale è necessario per preservare in futuro un elevato livello di qualità degli alimenti e di sicurezza alimentare nonché l'autosufficienza dell'Unione europea» e che «la PAC dovrà mirare a sopprimere gli ostacoli che si frappongono attualmente ai giovani nell'accesso all'attività agricola, facendo del ricambio generazionale una delle sue priorità». Risoluzione del Parlamento europeo del 5 giugno 2008 sul futuro dei giovani agricoltori nel quadro dell'attuale riforma della PAC (2007/2194(INI)).

La disamina della disciplina introdotta dalla legge n. 36/2024 non può prescindere dall'analisi di contesto emergente dai dati statistici, che restituiscono un'agricoltura europea in cui le imprese a conduzione familiare rappresentano la grande maggioranza delle imprese agricole dell'Unione europea, pari al 93% del totale, e solo il 6,5% dei capi d'impresa, nelle imprese a conduzione familiare in Europa, ha un'età inferiore a trentacinque anni.

Le 9,1 milioni di aziende agricole europee sono insediate su 157 milioni di ettari di terreno. Tuttavia, dall'analisi dei dati emerge chiaramente la distribuzione disomogenea della terra. Il 4% di tutte le aziende agricole, quelle con più di 100 ettari, possiede circa il 52% di terreni agricoli; le aziende agricole di piccole dimensioni, con meno di 5 ettari, rappresentano il 40% di tutte le aziende agricole e utilizzano solo il 6% di tutto il terreno agricolo disponibile³.

Questa forte concentrazione di terreni è un segno dell'industrializzazione dell'agricoltura, in cui poche aziende possono produrre colture su larga scala e venderle a livello globale utilizzando tecnologie, macchinari e metodi avanzati. Tale propensione alla concentrazione agricola, favorita dalla attuale struttura del mercato e dal modello di distribuzione dei pagamenti diretti⁴, rischia di avere un impatto negativo sulla sostenibilità, sulla resilienza e sul ruolo multifunzionale dell'agricoltura, con il conseguente abbandono del settore agricolo da parte delle piccole imprese, le quali non sono in grado di affermarsi economicamente sul mercato, con implicazioni negative riguardo la vitalità dell'imprenditoria e delle zone rurali⁵.

³ Vedi Eurostat, *Statistical Books, Agriculture, forestry and fishery statistics – 2020 edition*, cap. 2 *Agriculture – the factors of production*, reperibile al sito: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Farms_and_farmland_in_the_European_Union_-_statistics&action=statexp-seat&lang=it.

⁴ Per una più approfondita analisi della relazione tra l'aspetto dimensionale delle aziende agricole europee e la nuova PAC, soprattutto in merito ai pagamenti diretti, si v. P. LATTANZI, *Le dimensioni aziendali nelle scelte della nuova PAC: le piccole aziende agricole*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, II, pp. 180-215.

Il regime dei pagamenti diretti, rivolto a sostenere maggiormente le grandi imprese agricole già strutturate, potrebbe determinare abusi nei trasferimenti di proprietà e gestione dei terreni. In merito, si evidenzia che la legge in commento, all'art. 8, disciplina la prelazione tra confinanti, prevedendo dei criteri preferenziali a tutela del giovane agricoltore, proprio al fine di evitare possibili abusi. In merito al detto effetto distorsivo si v. D. MARESCA, *Il sostegno diretto all'agricoltura tra proporzionalità e over regulation nell'esperienza giurisprudenziale*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, II.

⁵ Research for agr committee: *The Future of the European Farming Model. Socio-economic and territorial implications of the decline in the number of farms and farmers in the EU*, Policy Department for Structural and Cohesion Policies Directorate-General for Internal Policies, April 2022.

A livello nazionale, dall'analisi dei dati del 7° Censimento Generale dell'Agricoltura dell'ISTAT⁶, risulta che le aziende diminuiscono del 30,03% (al di sopra della media europea) passando da 1.619.230 unità del 2010 alle attuali 1.133.020. Il 93,5% delle aziende agricole (su 1.133.023 aziende agricole attive) si qualifica nella forma giuridica dell'azienda individuale o familiare e, su 1.130.528 capi di azienda totali, ancora limitata è la presenza di capi azienda nelle fasce di età più giovanili: nel 2020, i capi azienda fino a 44 anni sono il 13%, in diminuzione rispetto al 17,6% registrato nel 2010.

Emerge, al pari della situazione europea, un quadro contraddistinto dal progressivo processo di uscita dal mercato delle aziende di piccole dimensioni e a gestione familiare, incapaci di sostenere la propria attività, e dal crescente allontanamento tra proprietà e gestione dei terreni a uso agricolo, a causa delle sempre maggiori insicurezze riguardo la sostenibilità futura dell'attività agricola⁷.

Dunque, l'esame della Politica agricola comune e della normativa nazionale con riguardo ai giovani agricoltori deve necessariamente tener conto delle dimensioni e delle qualificazioni giuridiche delle aziende agricole destinatarie degli interventi.

Invero, verificare qual è il ruolo assunto dalle piccole imprese agricole – e dalle imprese agricole familiari⁸ – componenti necessarie del modello agricolo europeo, permette di comprendere le motivazioni e gli effetti del calo del numero delle aziende agricole nell'UE e, conseguentemente, quali strumenti possono garantire la resilienza e il ricambio generazionale dell'impresa agricola.

A livello europeo, è ormai riconosciuto il ruolo multifunzionale dei piccoli agricoltori di salvaguardia e sviluppo delle zone rurali. Le piccole aziende agricole non solo garantiscono l'approvvigionamento⁹, assolvendo

⁶ ISTAT (2022). 7° Censimento generale dell'Agricoltura. <https://7censimentoagricoltura.it/>.

⁷ Per un confronto tra i dati europei e i dati riferiti alle aziende agricole italiane vedi: <https://www.pianetapsr.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/2866>. Vedi anche «Giovani e Agricoltura. Rapporto 2024», Documento realizzato nell'ambito del Programma Rete Rurale Nazionale 2014-22, Marzo 2024.

⁸ Per una più approfondita analisi di profilo internazionale si v. SARAH K. LOWDER, MARCO V. SÁNCHEZ AND RAFFAELE BERTINI, *Farms, family farms, farmland distribution and farm labour: What do we know today?*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 2019.

⁹ Alle piccole imprese agricole è riconosciuto un ruolo essenziale dall'Agenda 2030 per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile. Invero, nell'ambito del goal 2 «Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione, promuovere un'agricoltura sostenibile», le piccole aziende sono destinatarie di un preciso target: «2.3

compiti produttivi, ma svolgono anche funzioni essenziali per la fornitura di beni pubblici¹⁰.

Tuttavia, nonostante l'importante ruolo di sviluppo delle aree rurali riconosciuto alle piccole imprese, dall'analisi dei dati relativi all'evoluzione quantitativa e strutturale dell'impresa agricola europea, emerge che sono le grandi aziende agricole ad aumentare di numero. Invero, a fronte di una generale riduzione del numero di aziende agricole, il settore agricolo si caratterizza sempre più per la presenza di imprese di grandi dimensioni, rivolte ad una produzione intensiva.

Tale caratteristica si conferma anche a livello nazionale. Pur essendo confermata la predominanza della manodopera familiare rispetto a quella non familiare, l'imprenditore agricolo, soprattutto giovane, inizia a prediligere figure giuridiche maggiormente strutturate che non si qualificano più nella forma della impresa individuale, ma in forme associative più complesse¹¹. Il

Entro il 2030, raddoppiare la produttività agricola e il reddito dei produttori di alimenti su piccola scala, in particolare le donne, le popolazioni indigene, le famiglie di agricoltori, pastori e pescatori, anche attraverso l'accesso sicuro e giusto alla terra, ad altre risorse e stimoli produttivi, alla conoscenza, ai servizi finanziari, ai mercati e alle opportunità che creino valore aggiunto e occupazione non agricola».

¹⁰ Con riguardo al ruolo assunto dalle piccole imprese agricole si veda il *considerando* C. della Risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2014 sul futuro delle piccole aziende agricole (2013/2096(INI)), laddove si legge: «le piccole aziende agricole non svolgono soltanto un ruolo produttivo, ma anche funzioni fondamentali legate alla fornitura di beni pubblici; (...) ciò comprende ruoli in ambito ambientale e paesaggistico (poiché contribuiscono alla tutela del paesaggio caratteristico dei villaggi europei e della diversità biologica delle zone rurali), in ambito sociale (poiché garantiscono la sussistenza di milioni di persone in Europa e prevengono la povertà, rappresentando inoltre un bacino di forza lavoro per l'industria e altri comparti dell'economia quali il turismo) e in ambito culturale (poiché coltivano splendide tradizioni, usanze popolari e altri valori storici immateriali nonché produzioni regionali e tradizionali)». https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0066_IT.html.

¹¹ Dai dati del 7° Censimento generale in agricoltura dell'ISTAT emerge che nel 2020, il 93,5% delle aziende agricole in Italia è gestito come azienda individuale o familiare, una quota in leggero calo rispetto al 96,1% registrato nel 2010. Parallelamente, si osserva un incremento nella percentuale delle società di persone (passate dal 2,9% al 4,8%), delle società di capitali (da 0,5% a 1%) e, in misura marginale, delle altre forme giuridiche (da 0,1% a 0,2%). Nonostante continuino a costituire la forma giuridica più diffusa nel settore agricolo, le aziende individuali o familiari sono le uniche a registrare una contrazione rispetto al 2010, mentre tutte le altre tipologie mostrano una crescita. Andamenti analoghi si riscontrano anche per la SAU (Superficie Agricola Utilizzata), benché la distribuzione delle superfici tra le diverse forme giuridiche presenti dinamiche differenti rispetto al numero delle aziende. In termini di SAU, infatti, il peso relativo delle aziende individuali o familiari è più basso, scendendo dal 76,1% del 2010 al 72,7% del 2020. Al contrario, aumenta l'incidenza delle società di persone (dal 14% al 18,2%) e delle società di capitali (dal 2,7% al 3,6%). Questa minore rilevanza delle aziende individuali o familiari rispetto alla SAU è legata alla loro dimensione

fenomeno societario in agricoltura¹², che inizia a presentare numeri più elevati, richiede un adattamento del quadro normativo che dovrà tenere conto delle caratteristiche diverse di queste entità. Tuttavia, l'attuale normativa nazionale non offre una tipicità né una sistematicità per la figura della società agricola, pertanto non sempre riesce a fornire soluzioni adeguate, creando difficoltà interpretative e applicative¹³. Una problematica che risulta particolarmente evidente se si considera che la legislazione agricola è storicamente strutturata attorno alla figura del coltivatore diretto, concepito come una persona fisica che basa la propria attività sul lavoro personale e su quello familiare, mentre la società agricola, essendo un soggetto collettivo, presenta esigenze e modalità operative differenti rispetto al coltivatore diretto. Si osserva una trasformazione del tessuto agricolo italiano, che riflette il declino del modello tradizionale del coltivatore diretto, sottolineando l'urgenza di ridefinire i paradigmi giuridici e operativi del settore agricolo.

L'intervento legislativo oggetto della presente trattazione si pone nel solco di questo cambiamento.

Un settore agricolo fiorente si sviluppa attraverso la presenza di giovani che rendano il settore più dinamico e innovativo. Nonostante siano risalenti i primi interventi volti a favorire l'ingresso ed il permanere dei giovani nel settore agricolo, ancora numerosi sono i fattori che ostacolano l'accesso dei giovani all'agricoltura. Più precisamente, come emerge dall'analisi della Commissione, si tratta di fattori di tipo economico, tra i quali spicca la complessa questione dell'accesso alla terra, fattore cruciale sia per garantire l'ampiezza necessaria ad una efficiente gestione aziendale sia per promuovere la competitività e sostenibilità del settore agricolo, nonché la difficoltà di accesso ai fattori finanziari, i rischi di mercato e la mancanza di infrastrutture; di tipo culturale e sociale, rappresentati dalla percezione dell'attività agricola come occupazione poco attraente e incapace di offrire una protezione sociale adeguata e dal difficoltoso accesso alle conoscenze e alle innovazioni¹⁴. Inoltre, non può non rilevarsi che la scarsa redditività delle

media, che nel 2020 si attesta a 8,6 ettari, nettamente inferiore a quella delle società di persone (41,6 ettari) e delle società di capitali (41,5 ettari).

¹² S. CARMIGNANI, *Introduzione allo studio delle società agricole*, Milano, 2023.

¹³ L. RUSSO, *Prelazione e riscatto dell'imprenditore agricolo professionale e delle società agricole*, in *Riv. dir. civ.*, 2009, n. 5, pp. 597-618.

¹⁴ In tal senso si v. la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura», COM (2017) 713 final. Per una precisa disamina della Comunicazione di rimanda a S. BOLOGNINI, *La comunicazione della Commissione europea "Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura"*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I.

imprese agricole¹⁵, diffusa soprattutto con riferimento alle imprese singole e non appartenenti ad organismi aggregativi, scoraggia l'avvicinamento di giovani, sempre più spesso provvisti di titolo di studio specialistico, ad avvicinarsi alle attività agricole¹⁶.

Emerge, dunque, che molteplici fattori influiscono sul ricambio generazionale.

Per questo, nella consapevolezza che l'impresa agricola offre una risposta ai bisogni della collettività, producendo esternalità positive¹⁷, l'obiettivo di attirare i giovani agricoltori nelle aree rurali richiede di considerare gli strumenti giuridici, e non solo le misure incentivanti, finalizzati a garantire l'ingresso e la permanenza dei giovani nel settore. Tali strumenti hanno l'obiettivo, tra gli altri, di: promuovere meccanismi che facilitino il consolidamento delle superfici agricole frammentate, riducendo la dispersione fondiaria e migliorando l'utilizzo delle risorse territoriali (strumenti quali il diritto di prelazione agraria per i giovani agricoltori possono giocare un ruolo strategico nello sviluppo e consolidamento dell'azienda agricola); sviluppare e promuovere i mercati locali e la vendita diretta dei prodotti agricoli (modello che oltre a rafforzare il legame tra produttore e consu-

¹⁵ Una delle cause della scarsa redditività è legata all'assetto della filiera agroalimentare, laddove il valore di scambio dei prodotti agricoli è controllato da soggetti economici (trasformatori e grande distribuzione organizzata) con un più forte potere contrattuale nel settore agroalimentare. In merito si rimanda a: I. CANFORA, *Raggiungere un equilibrio nella filiera agroalimentare. Strumenti di governo del mercato e regole contrattuali*, in L. SCAFFARDI, V. ZENO ZENCOVICH (a cura di), *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, Vol. 1, Roma, 2020, p. 237 ss.; L. COSTANTINO, *La problematica dei prezzi dei prodotti agricoli: strumenti normativi tra antichi problemi e nuove crisi*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, p. 783 ss.

¹⁶ Con riguardo alla categoria soggettiva dei giovani agricoltori, la debolezza degli stessi è sottolineata nel *considerando* 81 del regolamento (UE) n. 2021/2115, del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021, in cui si afferma «I giovani agricoltori, i nuovi agricoltori e gli altri nuovi operatori incontrano ancora notevoli ostacoli per quanto riguarda l'accesso ai terreni, i prezzi elevati o l'accesso al credito. Le loro imprese sono più minacciate dalla volatilità dei prezzi sia dei fattori di produzione che dei prodotti, e le loro esigenze in termini di formazione nei settori delle competenze imprenditoriali e di prevenzione del rischio e gestione del rischio sono elevate. È pertanto essenziale continuare a sostenere l'avvio di nuove imprese e nuove aziende agricole. Agli Stati membri inoltre dovrebbe essere consentito fissare nei propri piani strategici della PAC condizioni preferenziali per gli strumenti finanziari per i giovani agricoltori, i nuovi agricoltori e gli altri nuovi operatori. L'importo massimo dell'aiuto per l'insediamento di giovani agricoltori e per le nuove imprese rurali dovrebbe essere aumentato a 100 000 EUR e dovrebbe essere accessibile anche attraverso un sostegno sotto forma di strumenti finanziari o in combinazione con tale tipo di sostegno».

¹⁷ F. SOTTE, A. CARBONE, A. CORSI, *Giovani e impresa in agricoltura*, in *AgriRegioniEuropa*, anno 1, n. 2, 2005; A. CARBONE, A. CORSI, F. SOTTE, *La misura giovani tra nuovo Regolamento sullo sviluppo rurale e prime evidenze dell'applicazione 2000-2003, Agriregionieuropa*, anno 1, n. 2, 2005.

matore, contribuisce a migliorare la sostenibilità economica delle imprese); sviluppare incentivi specifici per l'ammodernamento delle aziende, favorendo investimenti in infrastrutture, tecnologie e formazione e ampliando le misure di credito agevolato e di mutui fondiari.

In tale quadro, da un alto la Politica dell'UE sviluppa e affronta in modo globale le sfide poste dalla filiera agroalimentare considerata nel suo complesso, perseguendo obiettivi finalizzati a realizzare un sistema agroalimentare competitivo e sostenibile¹⁸. Tali direttrici trovano conferma nelle prospettive dettate dal *Green Deal Europeo*¹⁹, dalla *Farm to Fork Strategy*²⁰ e dalla *Strategia Europea per la Biodiversità*²¹. Dall'altro gli Stati membri sono nella posizione migliore per assicurare l'ingresso e la permanenza dei giovani in agricoltura. Il nuovo modello di attuazione della PAC e l'approccio fondato sulla misurazione dei risultati, pur comportando una maggior responsabilizzazione degli Stati membri, i quali devono intervenire a livello delle normative nazionali per favorire l'accesso dei giovani, offrono la possibilità, ai singoli Stati, di strutturare strategie adattate al contesto domestico di riferimento, che siano in grado di rispecchiare i bisogni specifici dei giovani agricoltori.

Alla luce di ciò, gli strumenti predisposti dalla legge n. 36/2024 si pongono in un quadro normativo dal quale emerge il complesso rapporto tra le azioni dell'UE e quelle nazionali²².

Pertanto, solo dopo una rapida rassegna dei principali strumenti a supporto dei giovani agricoltori nell'ambito della PAC e a livello nazionale, si potrà dar conto delle novità introdotte dalla legge n. 36/2024.

¹⁸ In merito si veda N. LUCIFERO, *Imprese agricole e start-up tra innovazione e ricambio generazionale*, in MARIO MAURO (a cura di), *Start-up e PMI innovative in agricoltura. Le imprese agricole tra innovazione e sostenibilità*, Milano, 2024.

¹⁹ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni del 11 dicembre 2019, *Il Green Deal Europeo*, COM (2019) 640.

²⁰ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni del 20 maggio 2020, *Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, COM (2020) 381.

²¹ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni del 20 maggio 2020, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030*, COM (2020) 380.

²² Per una più approfondita analisi del rapporto tra interventi di carattere promozionale a livello unionale e la discrezionalità statale si veda I. CANFORA, *I giovani agricoltori e l'obiettivo del rinnovo generazionale nella politica agricola comune 2021-27*, in *Dir. agroalim.*, n. 1, 2020; con riferimento anche alla programmazione precedente si veda D. CRISTALLO, *I giovani agricoltori al vaglio della CGUE: criticità e prospettive*, in *Riv. dir. agr.*, fasc. 2, 2022, pp. 93-105.

2. Il ricambio generazionale è da sempre considerato una priorità nell'agenda politica dell'Unione europea²³. Già nell'ambito della politica delle strutture²⁴ erano individuate misure dirette al sostegno delle imprese agricole anche attraverso il coinvolgimento dei giovani imprenditori. Gli obiettivi erano il miglioramento delle strutture di produzione e commercializzazione, il miglioramento delle condizioni di reddito e di vita dei lavoratori del settore agricolo e individuare un rimedio durevole allo squilibrio dei mercati agricoli. In questa prospettiva la Commissione nel giugno del 1971²⁵ proponeva una serie di azioni volte ad offrire misure per coloro che restavano nell'agricoltura, una serie di vantaggi per coloro che lasciavano

²³ Da ultimo, si veda la Risoluzione del Parlamento europeo del 19 ottobre 2023 sul ricambio generazionale nelle aziende agricole dell'UE del futuro (2022/2182(INI)), adottata in virtù della Relazione sul ricambio generazionale nelle aziende agricole dell'UE del futuro 3 ottobre 2023 (2022/2182(INI)) della Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, Relatrice: Isabel Carvalhais. Relazione speciale n. 10/2017 della Corte di Conti europea: Rendere più mirato il sostegno dell'UE ai giovani agricoltori per promuovere efficacemente il ricambio generazionale, reperibile al sito <https://www.eca.europa.eu/it/publications?did=41529>. Discorso del commissario Phil Hogan al seminario congiunto Rest/Ceja sul ricambio generazionale – Bruxelles, 25 gennaio 2017, nel quale si ribadisce che il sostegno ai giovani agricoltori costituisce una priorità affermando che «il ricambio generazionale è una questione che va molto al di là di una riduzione dell'età media degli agricoltori nell'UE».

Nel 2011 il Parlamento, tuttavia, segnalava che «le misure per i giovani agricoltori contenute nel secondo pilastro si sono rivelate insufficienti ad arrestare un rapido invecchiamento della popolazione agricola» e che «[dovrebbero] essere ampliati i regimi di sostegno nell'ambito del secondo pilastro». Risoluzione del Parlamento europeo del 23 giugno 2011 sulla PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio (2011/2051(INI)).

Nella PAC 2023-2027, ampliando il sostegno riconosciuto nelle precedenti programmazioni, permane il ruolo di rilievo attribuito ai giovani agricoltori. La nuova politica sostituisce le 21 misure previste dalla programmazione 2014-2022, con 8 Tipologie di intervento; ogni Stato membro, con il relativo PSP, suddivide le 8 Tipologie di interventi in Interventi. In particolare, il PSP dell'Italia per la Tipologia di intervento E «Insediamento dei giovani agricoltori e l'avvio di imprese rurali» prevede quattro interventi di sviluppo rurale, precisamente: SRE01 insediamento giovani agricoltori; SRE02 insediamento nuovi agricoltori; SRE03 avvio di nuove imprese connesse alla silvicoltura; SRE04 Start-up non agricole. In merito si veda A. FRASCARELLI, *Il sostegno pubblico alle start-up in agricoltura*, in MARIO MAURO (a cura di), *Start-up e PMI innovative in agricoltura. Le imprese agricole tra innovazione e sostenibilità*, Milano, 2024; B. ZANETTI, F. PIRAS, D. LONGHITANO, *L'Italia e la PAC post 2020 - Policy Brief 7, OS 7: attirare i giovani agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale nelle aree rurali*, Rete Rurale Nazionale, Roma, 2020.

²⁴ Nel dicembre del 1968 la Commissione delle Comunità presentò il suo «memorandum», noto come «piano Mansholt», per una vasta e profonda riforma strutturale dell'agricoltura. Il «piano Mansholt» si appoggiava su tre idee: a) riduzione accelerata della popolazione agricola attiva; b) ristabilimento dell'equilibrio dei mercati; c) adeguamento dei metodi di commercializzazione. Esso proponeva un mutamento radicale delle strutture tradizionali del settore agricolo.

²⁵ Cfr. Documento COM (71) 600 definitivo della Commissione delle Comunità Europee del 7 giugno 1971.

l'agricoltura, misure a favore dell'informazione e della formazione professionale degli agricoltori e misure intese a migliorare la commercializzazione dei prodotti agricoli mediante la concessione di aiuti in favore delle associazioni di produttori e delle unioni di tali associazioni²⁶.

Emerge che già tali proposte costituivano un elemento di un'azione più ampia, comprendente sia la politica agricola in senso stretto (controllo del mercato, prezzi e le politiche sociali) sia la politica economica generale (politica monetaria e politiche regionali).

Alle misure dirette ad agevolare il primo insediamento del giovane imprenditore agricolo la Politica agricola europea ha connesso, nel tempo, le previsioni sul prepensionamento dell'imprenditore agricolo anziano in favore del giovane; disposizioni dirette ad abbassare l'età media degli agricoltori europei, anche attraverso incentivi all'uscita dal settore agricolo degli imprenditori più anziani²⁷.

Nel periodo 2014-2020, l'art. 19 del regolamento (UE) n. 1305/2013, promuove e sostiene il ricambio generazionale e l'insediamento dei giovani in agricoltura. In particolare, nel quadro del primo pilastro, è stato introdotto un ulteriore sostegno sotto forma di un pagamento supplementare del 25 % ai giovani agricoltori, in aggiunta ai pagamenti diretti²⁸.

Il legislatore europeo, nel corso degli anni, ha mostrato interesse per il potenziamento delle strutture agricole, anche prevedendo significative misure di sostegno per i giovani agricoltori, nella consapevolezza che tali misure, assicurando la permanenza delle famiglie nelle zone rurali e agevo-

²⁶ Le tre direttive sono state pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità Europee. n. L 96 del 23 aprile 1972. Si tratta della direttiva n. 72/159/CEE del 17 aprile 1972, relativa all'ammodernamento delle aziende agricole; della direttiva n. 72/160/CEE del 17 aprile 1972, concernente l'incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola e alla destinazione della superficie agricola utilizzata a scopi di miglioramento delle strutture; e della direttiva n. 72/161/CEE del 17 aprile 1972, concernente l'informazione socio-economica e la qualificazione professionale delle persone che lavorano nell'agricoltura.

²⁷ Cfr. regolamento (CEE) n. 2079/92 del Consiglio, del 30 giugno 1992, che istituisce un regime comunitario di aiuti al prepensionamento in agricoltura; Capo IV «Prepensionamento», artt. 10-11-12, regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG); il regolamento (CE) n. 1698/2005 presenta una serie di strumenti volti a favorire l'ingresso dei giovani in agricoltura e a promuoverne l'insediamento: la misura 112 prevede il premio *un tantum* per l'insediamento degli agricoltori e la misura 113 dispone incentivi al prepensionamento.

²⁸ Cfr. regolamento (UE) n. 1307/2013, e in particolare il *considerando* 47: «La creazione e lo sviluppo di nuove attività economiche nel settore agricolo ad opera di giovani agricoltori rappresenta una sfida sul piano finanziario di cui occorre tenere conto nell'assegnazione dei pagamenti diretti e nella scelta degli obiettivi di tali pagamenti. Si tratta di un aspetto essenziale per la competitività del settore agricolo unionale».

lando l'inserimento di forze produttive nuove, rinnovano il tessuto imprenditoriale del settore, riducendo il fenomeno dello spopolamento²⁹.

Da ultimo, anche l'attuale Politica agricola comune 2023-2027 continua a prevedere specifiche misure per il sostegno ai giovani agricoltori, riconoscendone l'importante ruolo nella manutenzione e valorizzazione del territorio, e soprattutto nella creazione di un sistema più competitivo e innovativo³⁰, che garantisca lo sviluppo delle aree rurali.

La definizione giuridica di giovane agricoltore trova spazio all'art. 4, par. 6, del reg. (UE) 2021/2115, ove è stabilito che, in linea con il ruolo affidato agli Stati membri nel raggiungimento degli obiettivi, la definizione deve essere determinata da ogni singolo Stato nei piani strategici della PAC, «in modo da prevedere: a) un limite massimo di età compreso tra 35 e 40 anni; b) le condizioni per essere «capo dell'azienda»; c) gli adeguati requisiti di formazione o le competenze richiesti, quali determinati dagli Stati membri».

L'intervento normativo in esame si realizza all'interno del rapporto tra gli interventi a livello unionale e la discrezionalità statale, dal momento che il quadro disciplinare europeo delineato dalla PAC 2023/2027 è fondato su meccanismi di misurazione degli obiettivi che i singoli Stati membri, attraverso un adeguamento alle esigenze delle realtà territoriali e locali, sono chiamati a raggiungere attraverso i singoli Piani Strategici, dai medesimi Stati membri elaborati. Gli Stati membri dovranno proporre azioni politiche e legislative dirette a rimediare alle barriere all'entrata per i giovani agricoltori che le stesse politiche della PAC (tra gli altri il regime degli aiuti diretti al reddito connessi alla terra) hanno contribuito a creare.

Il reg. (UE) n. 2021/2115, recante disposizioni sul sostegno ai piani strategici redatti dagli Stati membri e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), prevede un pacchetto di obiettivi generali (art. 5)³¹ e si concentra su nove obiettivi specifici (art. 6).

²⁹ Per una ricostruzione della disciplina in materia di giovani agricoltori vedi F. SALARIS, *I giovani agricoltori*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. Costato, III ed., Padova, 2003, p. 241 ss.

³⁰ F. PIRAS, *Il sostegno ai giovani agricoltori nell'ambito della PAC*, in *Agriregionieuropa*, anno 14, n. 55, 2018.

³¹ Gli obiettivi generali sono: «a) promuovere un settore agricolo intelligente, competitivo, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare a lungo termine; b) sostenere e rafforzare la tutela dell'ambiente, compresa la biodiversità, e l'azione per il clima e contribuire al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione in materia di ambiente e clima, compresi gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi; c) rafforzare il tessuto socioeconomico delle zone rurali».

Per quel che rileva ai fini del presente contributo, tra gli obiettivi specifici dell'art. 6, alla lettera g), vi è quello di «attrarre e sostenere i giovani agricoltori e i nuovi agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale sostenibile nelle zone rurali». Ai fini del raggiungimento di tale obiettivo specifico, il reg. (UE) 2021/2115 prevede due principali strumenti per gli Stati membri: la possibilità di introdurre un sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori (CIS-YF), finanziato nell'ambito dei pagamenti diretti³², il cui aspetto innovativo consiste nel coordinamento con quanto previsto dal secondo pilastro³³; nell'ambito dello sviluppo rurale, la possibilità di concedere un sostegno per l'insediamento dei giovani agricoltori e per l'avvio di nuove imprese rurali, compresa l'insediamento di nuovi agricoltori (INSTAL)³⁴. Inoltre, nell'ambito delle politiche del ricambio generazionale, gli Stati membri possono combinare altri strumenti: sostegno alla cooperazione per il rinnovo generazionale, finalizzato a favorire lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile in agricoltura attraverso forme di affiancamento e cooperazione tra agricoltori che hanno raggiunto l'età pensionabile o l'avranno raggiunta entro la fine dell'operazione e giovani non proprietari di terreni agricoli, allo scopo del graduale passaggio della gestione dell'attività di impresa agricola ai giovani³⁵; sostegno agli investimenti per i giovani o strumenti finanziari con regole specifiche per i giovani³⁶; formazione e consulenza per i giovani imprenditori agricoli, nell'ambito del c.d. *Agricultural Knowledge and Innovation System* (AKIS)³⁷; possibili sostegni al ricambio generazionale attivati nell'ambito dei Leader; la possibilità per gli Stati membri di concedere aiuti all'avviamento per i giovani agricoltori e aiuti all'avviamento per le attività agricole, considerando le particolari difficoltà che i giovani incontrano nell'avviare un'impresa agricola³⁸.

³² Art. 30 reg. (UE) 2021/2115. Tale sostegno rappresenta un'integrazione del reddito agricolo, aggiuntiva rispetto al premio base (c.d. BISS), ed assume la forma di un pagamento disaccoppiato annuale per ettaro ammissibile o di un pagamento forfettario per giovane agricoltore, concesso per una durata massima di cinque anni a decorrere dal primo anno di presentazione della domanda di aiuto.

³³ E. DE MEO, R. ROMA, A. DE BONI, *Il nuovo sistema dei pagamenti diretti nella riforma della PAC 2023-27*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, II, p. 275.

³⁴ Art. 75 reg. (UE) 2021/2115. Il sostegno è finalizzato alla concessione di un aiuto di *start-up* a giovani imprenditori agricoli che si insediano in agricoltura, dietro presentazione di un piano aziendale per lo sviluppo dell'attività agricola. L'aiuto può essere al massimo di 100.000 euro, sotto forma di un pagamento forfettario, attraverso strumenti finanziari o una combinazione di queste due modalità.

³⁵ Art. 77.6, reg. (UE) 2021/2115.

³⁶ Art. 73.4, reg. (UE) 2021/2115.

³⁷ Art. 78, reg. (UE) 2021/2115.

³⁸ L'art. 18 del regolamento (UE) 2022/2472 della Commissione del 14 dicembre 2022,

3. - 3.1. In linea con la cornice dell'Unione europea, il Piano strategico dell'Italia³⁹ definisce la strategia per sostenere ed attrarre i giovani in agricoltura, attraverso un insieme di interventi per rispondere alle esigenze individuate nell'ambito dell'obiettivo specifico 7 (SO7), qual è «Attrarre e sostenere i giovani agricoltori e i nuovi agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale sostenibile nelle zone rurali».

La fase di redazione del Piano strategico dell'Italia ha portato alla formulazione di un'unica esigenza in riferimento all'obiettivo specifico 7, precisamente l'esigenza 3.1: «Promuovere l'imprenditorialità nelle aree rurali favorendo l'ingresso e la permanenza di giovani e di nuovi imprenditori qualificati alla conduzione di aziende agricole, forestali ed extra-agricole, garantendo un'adeguata formazione, facilitando l'accesso al credito ed al capitale fondiario e favorendo la multifunzionalità delle imprese e i processi di diversificazione dell'attività aziendali».

Alla luce del modello basato sulla performance, il PSP associa, all'obiettivo specifico 7 due indicatori di risultato, scelti tra quelli comuni individuati per l'obiettivo strategico in oggetto. Nello specifico, l'indicatore R.36 «Numero di giovani agricoltori che hanno creato un'azienda agricola con il sostegno della PAC»⁴⁰, che, appunto, quantifica i nuovi agricoltori insediati grazie al sostegno della PAC. L'indicatore di risultato 36, inoltre, opera una suddivisione dei nuovi giovani agricoltori per genere⁴¹. Il riferimento a giovane agricoltore deve essere inteso come definito ai sensi dell'art. 4, par. 1, lett. e), reg. (UE) 2021/2115⁴².

dichiara la compatibilità di tali aiuti con il mercato interno, ai sensi degli artt. 107, par. 3, lett. c), e 108, par. 3, TFUE. Vedi anche Comunicazione della Commissione «Orientamenti per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali» (2022/C 485/01).

³⁹ Il 2 dicembre 2022 la Commissione, a norma dell'articolo 118, paragrafi 4 e 6, del regolamento (UE) 2021/2115, ha adottato la decisione di esecuzione C(2022)86452 che approva il piano strategico della PAC 2023-2027 dell'Italia ai fini del sostegno dell'Unione finanziato dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Il piano strategico della PAC 2023-2027 dell'Italia è stato successivamente modificato, su domanda dell'Italia, con la decisione di esecuzione della commissione del 23.10.2023, C(2023) 6990 final, che approva la modifica del piano strategico della PAC 2023-2027 dell'Italia ai fini del sostegno dell'Unione finanziato dal Fondo europeo agricolo di garanzia e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.

⁴⁰ A tale indicatore di risultato contribuisce l'intervento PD 03 - CIS YF - Sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori (FEAGA), e l'intervento SRE01 - insediamento giovani agricoltori (FEASR).

⁴¹ «1. Total number of young farmers setting up; 2. Total number of female young farmers setting-up; 3. Total number of men young farmers setting-up; 4. Total number of non-binary farmers setting-up».

⁴² Tuttavia, nel caso di un'entità giuridica il calcolo è così operato: «In case of a (legal) entity/holding consisting of multiple members with one head of holding, only the head of hold-

Altro indicatore scelto è l'R.39 «Numero di aziende agricole rurali, incluse le imprese della bioeconomia, create con il sostegno della PAC»⁴³. Tale indicatore quantifica il risultato considerando il numero di imprese agricole sviluppate con il supporto della PAC, non limitandosi alle sole nuove imprese create.

La posizione dei giovani agricoltori e il tema del ricambio generazionale sono, inoltre, strettamente correlati all'obiettivo specifico 8 (SO8), qual è «promuovere l'occupazione, la crescita, la parità di genere, compresa la partecipazione delle donne all'agricoltura, l'inclusione sociale e lo sviluppo locale nelle zone rurali, comprese la bioeconomia circolare e la silvicoltura sostenibile». A riguardo si evidenzia quanto già in precedenza sottolineato in merito alle politiche a sostegno delle piccole imprese agricole: le azioni intraprese convergono tutte verso un medesimo fine, cioè preservare la vitalità delle aree rurali, per garantire, attraverso la prosperità delle medesime, la resilienza dell'intero settore agroalimentare⁴⁴.

La definizione di giovane agricoltore⁴⁵ trova spazio al par. 4.1.5 del Piano strategico nazionale, laddove, in linea con le determinazioni del reg. (UE) 2021/2115, si prevede: *a*) un limite massimo di età di 40 anni; *b*) le condizioni per essere capo d'azienda⁴⁶; *c*) adeguati requisiti di formazione

ing would be counted in this indicator as only the head of the holding would meet the definition of young farmer and benefit from the support. In entities composed of associated members, each individual complies with the definition of young farmer as laid down in accordance with Article 4(1)(e) SPR and benefits from either the installation grant for young farmers or CISYF every such member would be counted against this indicator».

⁴³ Tale indicatore vede il contributo di nove interventi dello sviluppo rurale e degli interventi settoriali. In particolare, da lato sviluppo rurale si tratta, degli investimenti nelle aziende agricole per la diversificazione in attività non agricole (SRD03), degli investimenti per la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli (SRD13), inclusi gli interventi collegati agli strumenti finanziari (SRD17 e 19), investimenti produttivi non agricoli in aree rurali (SRD14), Investimenti produttivi forestali (SRD15), avvio di nuove imprese non agricole (SRE03 e SRE04) e solo parzialmente un'azione dell'intervento SRD07 collegato alle strutture irrigue.

⁴⁴ Cfr. COM (2021) 345 final, *Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'Ue: verso zone rurali più forti, connesse, resilienti e prospere entro il 2040*, Bruxelles, 30 giugno 2021.

⁴⁵ Per una completa analisi della qualifica soggettiva di «giovane agricoltore» si v. N. LUCIFERO, *Il "giovane" agricoltore*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea. Agricoltura, pesca, alimentazione e ambiente*, a cura di L. Costato e F. Albisinni, IV ed., Milano, 2023, tomo primo, p. 450 ss.

⁴⁶ «Il giovane agricoltore che si insedia, o si è insediato di recente, per la prima volta in un'azienda agricola è considerato capo azienda se assume il controllo effettivo e duraturo dell'azienda agricola in relazione alle decisioni inerenti alla gestione, agli utili e ai rischi finanziari. Pertanto, nel caso costituisca un'impresa individuale, il giovane agricoltore è *ipso facto* capo d'azienda. Nel caso di società, il giovane agricoltore esercita il controllo effettivo se: 1. detiene una quota rilevante del capitale; 2. partecipa al processo decisionale per quanto

e/o competenze⁴⁷.

La strategia per i giovani agricoltori e il ricambio generazionale sarà realizzata affiancando al sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori⁴⁸ e all'intervento dello sviluppo rurale per l'insediamento dei giovani nelle imprese agricole⁴⁹ strumenti e iniziative nazionali dirette a fa-

riguarda la gestione (anche finanziaria) della società; 3. provvede alla gestione corrente della società». Occorre precisare che tali principi vanno applicati tenendo in considerazione quanto previsto dal Codice civile in materia di controllo e poteri di gestione, anche finanziaria, per le varie tipologie societarie.

⁴⁷ «Il giovane agricoltore deve possedere uno dei seguenti titoli di studio: 1. titolo universitario a indirizzo agricolo, forestale, veterinario, o titolo di scuola secondaria di secondo grado a indirizzo agricolo; 2. titolo di scuola secondaria di secondo grado a indirizzo non agricolo e attestato di frequenza ad almeno un corso di formazione di almeno 150 ore, con superamento dell'esame finale, su tematiche riferibili al settore agroalimentare, ambientale o della dimensione sociale, tenuto da enti accreditati dalle Regioni o Province autonome, o partecipazione ad un intervento di cooperazione per il ricambio generazionale; 3. titolo di scuola secondaria di primo grado, accompagnato da esperienza lavorativa di almeno tre anni nel settore agricolo, documentata dall'iscrizione al relativo regime previdenziale o acquisita nell'ambito dell'intervento di cooperazione per il ricambio generazionale, oppure, ove previsto nei bandi regionali per gli interventi di sviluppo rurale, titolo di scuola secondaria di primo grado accompagnato da attestato di frequenza ad uno o più corsi di formazione di almeno 150 ore come stabilito dalla medesima Regione o Provincia autonoma, con superamento dell'esame finale, su tematiche riferibili al settore agroalimentare, ambientale o della dimensione sociale».

⁴⁸ «In dettaglio, il sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori e l'intervento per l'insediamento, con modalità e finalità specifiche diverse, hanno lo scopo di favorire la creazione di imprese e l'insediamento di giovani qualificati, favorendo lo sviluppo imprenditoriale, essenziale per la competitività del settore agricolo e per lo sviluppo economico nelle aree rurali. A tale scopo, sono state adottate delle definizioni comuni che si applicheranno sia ai pagamenti diretti sia agli interventi dello sviluppo rurale: il giovane agricoltore è definito come colui che ha un'età inferiore a 41 anni compiuti e si insedia per la prima volta in un'azienda agricola in qualità di capo azienda – assumendone cioè il controllo effettivo e duraturo in relazione alle decisioni inerenti alla gestione, gli utili ed i rischi finanziari. Sono stati definiti, inoltre, i requisiti minimi di formazione o competenze (titoli di studio e corsi di formazione). Il sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori ha la finalità di fornire ai giovani un sostegno aggiuntivo al reddito nella fase di avviamento, per un periodo massimo di cinque anni. Questo sostegno si aggiunge al sostegno di base al reddito per la sostenibilità che sarà garantito al giovane neo-insediato attraverso l'accesso prioritario alla riserva nazionale. Tale maggiorazione si giustifica con l'esigenza di accrescere il reddito delle aziende dei giovani agricoltori nei primi anni di attività per contrastare uno dei punti di debolezza individuati nell'analisi SWOT, cioè "l'instabilità dei redditi in agricoltura e il *gap* rispetto ad altri settori economici come deterrente per il rinnovo generazionale" (D7.7)». Vedi documento di sintesi del Piano Strategico della PAC 2023-2027, reperibile sul sito <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/24037>.

⁴⁹ «Nell'ambito dello sviluppo rurale, l'intervento per il primo insediamento è finalizzato alla concessione di un sostegno a giovani imprenditori agricoli dietro presentazione di un piano aziendale per lo sviluppo dell'attività agricola. La natura dell'intervento è quella di offrire opportunità e strumenti per attrarre giovani nel settore agricolo o per consentire di attuare idee imprenditoriali innovative verso approcci produttivi maggiormente sostenibili sia in termini di ambiente, sia in termini economici e sociali. L'intervento in questo senso è basa-

vorire l'insediamento dei giovani agricoltori, l'accesso al credito e al capitale fondiario, al fine di creare le migliori condizioni per lo sviluppo di nuove imprenditorialità nelle aree rurali.

3.2. Appare evidente come i giovani siano chiamati a svolgere un ruolo determinante nello sviluppo e nella salvaguardia della competitività del settore agricolo.

L'obiettivo della strategia nazionale in esame è rafforzare la resilienza e la vitalità dei territori rurali, generando occasioni di nuova imprenditoria soprattutto per le giovani generazioni e per le donne, favorendo le condizioni di accesso alla terra e al credito e garantendo, riconoscendone l'importanza, l'accesso alla formazione quale strumento di acquisizione di conoscenze e competenze necessarie ai fini dell'innovazione e della competitività del settore agricolo.

Il legislatore mostra favore per nuove figure di imprenditore agricolo, tra le quali spicca il giovane imprenditore agricolo, alla luce di una Politica agricola comune che presenta con maggior dirompenza istanze di sostenibilità, transizione ecologica e apertura al mercato.

Come osservato in dottrina, emerge un criterio promozionale per l'individuazione di soggettività nuove, le quali, attraverso la propria individualità, sono capaci di apportare benefici all'intera società oltre che all'impresa singolarmente considerata⁵⁰.

to sul presupposto di attrarre giovani nel settore e di offrire loro strumenti che semplifichino le fasi iniziali d'insediamento tra cui l'acquisizione dei terreni, dei capitali, delle conoscenze. È quindi strettamente connesso alla possibilità di rispondere all'esigenza E3.1, superando in particolare le seguenti debolezze riscontrate: Insufficiente ricambio generazionale per rallentare il processo di senilizzazione del settore (D7.1); Offerta formativa non completamente allineata alle esigenze manifestate (D7.2); Difficile accesso al credito bancario in particolare per i giovani agricoltori (tasso di rifiuto più alto a causa dell'elevato rischio associato alle nuove attività, alla mancanza di garanzie e di piani aziendali adeguati (D7.4); Difficile accesso alla terra per i giovani agricoltori e per i nuovi imprenditori con prevalenza di subentri (D7.5)». Vedi documento di sintesi del Piano Strategico della PAC 2023-2027, reperibile sul sito <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/24037>.

⁵⁰ In merito, sia consentito il rinvio a M. BRUNORI, *Le qualifiche soggettive dell'imprenditore agricolo. Criteri, evoluzione, prospettive*, Giappichelli, 2024, pp. 143-168. L'A., dopo una ricostruzione dei profili storici ed evolutivi della qualifica di imprenditore agricolo giovane, in virtù di un criterio promozionale, nonché a seguito di una analisi delle istanze di carattere collettivo che tale qualità si propone di perseguire, individua criteri alternativi al criterio elettivo, precisando che «il criterio promozionale si muove su due binari. Il primo opera affinché l'imprenditore agricolo professionalmente qualificato abbia un trattamento di favore. Il secondo fa sí che l'imprenditore, in questo caso giovane, possa accedere ai benefici anche in assenza dei requisiti che normalmente sarebbero posti per la qualificazione o l'adesione ad una certa forma».

La legge n. 36/2024, come già in passato altra legislazione speciale, interviene a differenziare le qualifiche soggettive in agricoltura, confermando la tendenziale perdita di centralità della figura del coltivatore diretto, e della proprietà coltivatrice, nonostante il ruolo ancora prioritario assunto nella disciplina del Codice Civile e nella Costituzione.

Ed è proprio in questa prospettiva che l'intervento normativo nazionale, oggetto del presente contributo, deve essere letto.

Già la legge 15 dicembre 1998, n. 441, che detta "Norme per la diffusione e la valorizzazione dell'imprenditoria giovanile in agricoltura", prevedendo un sistema agevolativo a favore del primo insediamento dei giovani agricoltori, influiva sulla perdita di centralità dell'impresa diretto coltivatrice. L'intervento, all'art. 4, reindirizzava l'intervento della Cassa per la formazione della proprietà contadina verso operazioni di acquisto e ampliamento di aziende per i giovani agricoltori.

Il d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99⁵¹, facendo seguito e integrando le misure di orientamento per l'agricoltura di cui al d.lgs. 18 maggio 2001 n. 228, aveva introdotto misure normative dirette a favorire l'imprenditoria giovanile. L'art 3, rubricato «imprenditoria agricola giovanile»⁵², introduce uno strumentario, comprensivo di misure di carattere fiscale e finanziario, finalizzato ad agevolare l'accesso all'agricoltura di giovani imprenditori agricoli, a prescindere che si tratti di ricambio generazionale o di primo insediamento⁵³.

Si può anche ricordare, in merito alle previsioni legislative di stampo privatistico che valorizzano il ricambio generazionale, il c.d. contratto di affiancamento, introdotto dall'art. 1, commi 119 e 120, legge 27 dicembre 2017, n. 205. Si tratta di un contratto stipulato tra gli agricoltori esperti ultrasessantacinquenni e/o pensionati e i giovani imprenditori agricoli di età compresa tra i 18 e i 40 anni⁵⁴, finalizzato al passaggio di conoscenze tec-

⁵¹ v. L. COSTATO, *Primo commento al decreto legislativo sul nuovo orientamento agricolo*, in *Dir. giur. agr. e dell'amb.*, fasc. 5, 2004, pp. 271-275.

⁵² La disposizione introduce l'art. 4-*bis* del d.lgs. 228/2001 rubricato «Imprenditoria giovanile agricola». L'art 4-*bis* individua la qualifica soggettiva di giovane imprenditore agricolo: soggetto con età non superiore a quaranta anni.

⁵³ v. N. FERRUCCI, *I giovani agricoltori alla luce del decreto legislativo n. 99 del 2004*, in *Dir. giur. agr. e dell'amb.*, fasc. 5, 2004, pp. 295-298.

⁵⁴ I giovani che stipulano il contratto, anche organizzati in forma associata, non devono essere titolari del diritto di proprietà o di diritti reali di godimento su terreni agricoli. Inoltre, tra le parti del contratto non è necessario che intercorrano rapporti di parentela, affinità o coniugio. Rilevante ai fini del presente contributo è il riconoscimento del diritto di prelazione al giovane in caso di vendita dell'azienda per i sei mesi successivi alla conclusione del contratto con l'imprenditore ultrasessantacinquenne.

niche e gestionali, nonché competenze nell'ambito dell'attività dell'impresa agricola, dall'agricoltore esperto a quello giovane⁵⁵.

La legislazione interna⁵⁶, lasciata dunque alla definizione dei singoli Stati membri, ma operante nel quadro normativo europeo, è indirizzata a fornire strumenti di supporto a favore dei giovani agricoltori e a coordinare gli strumenti privatistici disponibili⁵⁷, per il raggiungimento degli obiettivi europei.

Tuttavia, non può non rilevarsi come l'intervento, talvolta, lasci trasparire un'assenza di coordinamento tra le previsioni normative⁵⁸, tale da riproporre l'annosa istanza di revisione e riordino degli istituti del diritto agrario.

⁵⁵ Con riferimento alla disciplina del contratto di affiancamento si veda G. PISCIOTTA, *Brevi riflessioni sul «contratto di affiancamento» in agricoltura*, in *Dir. agroalim.*, n. 3, 2018, pp. 643-659). In merito agli strumenti privatistici per il ricambio generazionale si veda anche la normativa nazionale sul compendio unico (cfr. I. CANFORA, *Protection of cultivated land: rural planning law and agricultural property and real estate law*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 757 ss.).

⁵⁶ In merito si veda anche: il decreto del 23 febbraio 2024 del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, «Misure in favore dell'autoimprenditorialità giovanile e femminile in agricoltura» (24A01818) (*Gazz. uff. Serie Generale* n. 86 del 12 aprile 2024), che mira a favorire lo sviluppo dell'imprenditorialità in agricoltura e del ricambio generazionale.

La legge n. 116 del 11 agosto 2014, di conversione del decreto legge n. 91 del 26 giugno 2014, che ha dato attuazione al piano di interventi per il settore agricolo e il ricambio generazionale in agricoltura (il c.d. pacchetto «Campolibero»), favorendo il ritorno alla terra dei giovani attraverso interventi tesi ad abbattere le barriere all'ingresso e a sostenere l'avvio di attività (detrazioni, sgravi fiscali, mutui a tassi agevolati).

⁵⁷ Per una più completa panoramica d'indagine si consideri che l'analisi della normativa odierna non può prescindere dalla considerazione che i vari ed esistenti strumenti agevolativi nazionali adottano come requisito di accesso ai medesimi il possesso della qualifica, del giovane, di partecipe ad una impresa familiare coltivatrice o, in generale, l'appartenenza alla famiglia dell'imprenditore agricolo. Tale scelta legislativa è dettata dalla realtà agricola che ha considerato, e continua a considerare, la struttura familiare quale modello dell'organizzazione dell'impresa. In merito si pensi, a titolo esemplificativo, all'art. 230-*bis* cod. civ. che, istituzionalizzando la figura dell'impresa familiare, prevede una serie di disposizioni potenzialmente a tutela del lavoro prestato dal giovane agricoltore all'interno dell'attività imprenditoriale della famiglia, nonché al quinto comma contempla un diritto di prelazione a favore dei familiari partecipi all'impresa e che rivestano la qualità di eredi, compreso, dunque, anche il giovane agricoltore che rispetti tale duplice condizione; o ancora, si consideri l'art. 48 della legge 3 maggio 1982, n. 203 che, nell'ambito dell'attività agricola svolta dalla famiglia in forza di un contratto agrario, estende la qualifica di parte del contratto agrario dal capofamiglia a tutti i componenti della famiglia coltivatrice, rafforzando la figura del giovane che partecipi all'impresa familiare agraria.

Per una ricostruzione degli strumenti civilistici che agevolano l'accesso dei giovani all'impresa agricola si veda N. FERRUCCI, *Profili giuridici dell'insediamento dei giovani in agricoltura*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, fasc.12, 2002, pp. 667-673.

⁵⁸ Cfr. par. 5 del presente contributo relativo all'art. 8. Della legge n. 36/2024, rubricato «Prelazione di più confinanti», che introduce un criterio di preferenza per i giovani imprenditori.

4. Il legislatore italiano, già prima della legge in commento, ha varato interventi normativi diretti ad incentivare la presenza giovanile e femminile nel settore agricolo. In particolare, tra le misure adottate rilevano, ora come allora, quelle concernenti la proprietà terriera, l'erogazione di mutui agevolati e la previdenza agricola⁵⁹.

Considerate le problematiche legate agli ostacoli che i giovani agricoltori incontrano nell'accesso al settore, occorre chiedersi quali siano le possibili soluzioni giuridiche.

La legge n. 36/2024, in tal senso, nel rispetto e in attuazione della normativa unionale e in considerazione dello specifico assetto imprenditoriale italiano, ha l'obiettivo di strutturare un sistema organico e non settoriale di norme interne, ad integrazione e coordinamento degli strumenti già in essere a favore dei giovani agricoltori, al fine di promuovere, sostenere e rilanciare l'imprenditoria giovanile nel settore agricolo.

Lo strumentario messo a disposizione dal legislatore nazionale si realizza attraverso misure di carattere fiscale-finanziario – dagli incentivi erogati tramite un apposito fondo costituito per favorire il primo insediamento alla previsione di un regime fiscale agevolato – misure di tipo civilistico, che si concretizzano nella previsione di un regime preferenziale per i giovani agricoltori nella prelazione tra più confinanti, ed anche misure di incentivo alla formazione. Diversificata si mostra la gamma delle misure contemplate dalla legge, che, per tale ragione, si presenta come un progetto ambizioso che tenta di abbracciare il problema del ricambio generazionale in agricol-

⁵⁹ In merito si rimanda alla ricostruzione della normativa operata dal Dossier n. 67 - Schede di lettura 13 marzo 2023 Dipartimento Agricoltura, disponibile al sito <https://documenti.camera.it/leg19/dossier/Pdf/AG0009.pdf>.

A titolo di esempio si ricorda più recentemente: l'introduzione di una disciplina relativa al regime giuridico di vendita dei terreni ISMEA (art. 1, comma 510, legge n. 160 del 2019), con un aggiornamento di quella relativa al diritto di prelazione (art. 19-*bis*, d.l. n. 21 del 2022) e con una modifica alla procedura di assegnazione dei terreni demaniali (art. 20, comma 2-*bis*, d.l. n. 50 del 2022). Con riferimento allo sviluppo e al consolidamento delle aziende agricole condotte da giovani agricoltori e/o da donne, il legislatore è intervenuto soprattutto con la concessione di mutui a tasso zero o agevolati per investimenti nel settore agricolo e in quello della trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli; la legge di bilancio 2023 (legge n. 197/2022) ha poi introdotto specifiche disposizioni in favore dell'imprenditoria giovanile nel settore agricolo; per il trasferimento a titolo oneroso di terreni e relative pertinenze qualificati come agricoli, posti in essere a favore di persone fisiche di età inferiore a 40 anni, sono state previste alcune agevolazioni fiscali come l'imposta di registro ed ipotecaria in misura fissa e l'imposta catastale pari all'1% (art. 1, comma 110, legge n. 197/2022); alcune missioni del PNRR prevedono misure che possono influire indirettamente in favore dei giovani, in particolare, le più incisive sono quelle su istruzione e ricerca (M4), coesione e inclusione (M5), digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo (M1).

tura considerandone tutti gli aspetti, sia con riguardo all'imprenditoria sia in materia di lavoro agricolo giovanile.

Nell'ambito della legge, in particolare, il Capo II, dedicato al «sostegno all'insediamento dei giovani nell'agricoltura» e il Capo III, dedicato alle «misure per favorire la permanenza dei giovani nel settore agricolo e il ricambio generazionale», individuano strumenti idonei a favorire l'imprenditoria agricola giovanile; il Capo IV, dedicato alla «attività di analisi in materia agricola» prevede la costituzione dell'Osservatorio nazionale per l'imprenditoria e il lavoro giovanile nell'agricoltura, con la finalità di favorire sinergie amministrative nel campo dell'imprenditoria giovanile, anche attraverso il raccordo tra le iniziative statali e regionali.

L'art. 2 offre la definizione⁶⁰ di «impresa giovanile agricola» o anche «giovane imprenditore agricolo», intesa quale impresa costituita in qualunque forma, che esercitando esclusivamente attività agricola ai sensi dell'art. 2135 cod. civ., rispetti le seguenti condizioni: «a) il titolare sia un imprenditore agricolo di età superiore a diciotto e inferiore a quarantuno anni compiuti; b) nel caso di società di persone e di società cooperative, comprese le cooperative di cui all'articolo 1, comma 2°, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, almeno la metà dei soci sia costituita da imprenditori agricoli di età superiore a diciotto e inferiore a quarantuno anni compiuti; c) nel caso di società di capitali, almeno la metà del capitale sociale sia sottoscritta da imprenditori agricoli di età superiore a diciotto e inferiore a quarantuno anni compiuti e gli organi di amministrazione siano composti, per almeno la metà, dai medesimi soggetti».

L'art. 3 dispone l'istituzione di un fondo, accessibile ai giovani imprenditori agricoli sotto i 41 anni, in forma singola o associata, rivolto al finanziamento di programmi predisposti dalle regioni. Le risorse così predisposte sono dirette a favorire interventi finalizzati all'acquisto di terreni e strutture necessari per l'avvio dell'attività imprenditoriale agricola; all'acquisto di beni strumentali, con priorità per quelli destinati ad accrescere l'efficienza aziendale e a introdurre innovazioni relative al prodotto, alle pratiche di coltivazione e di manutenzione naturale dei terreni e al processo di coltivazione dei prodotti attraverso tecniche di precisione; all'am-

⁶⁰ La definizione prevista nella legge n. 36/2024 è stabilita ai sensi dell'abrogato art. 2, par. 1, lett. n), del Reg. (UE) 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio («“giovane agricoltore”: una persona di età non superiore a quaranta anni al momento della presentazione della domanda, che possiede adeguate qualifiche e competenze professionali e che si insedia per la prima volta in un'azienda agricola in qualità di capo dell'azienda;» e dell'art.4, par. 6, del Reg. (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio.

pliamento dell'unità minima produttiva, definita secondo la localizzazione, l'indirizzo colturale e l'impiego di mano d'opera, al fine di promuovere l'efficienza aziendale; all'acquisto di complessi aziendali già operativi.

Di seguito l'art. 4 contiene disposizioni in materia di regime fiscale agevolato per il primo insediamento delle imprese giovanili in agricoltura, riconosciuto a condizione che i beneficiari non abbiano esercitato nei tre anni precedenti altra attività d'impresa agricola, abbiano regolarmente adempiuti gli obblighi previdenziali, assicurativi e amministrativi previsti dalla legge e che l'agevolazione non abbia ad oggetto fattispecie riferibili a casi di trasferimento di aziende (sia nella forma di impresa individuale che di società) preesistenti ai giovani imprenditori agricoli.

Ulteriore previsione di sostegno all'insediamento è disposta all'art. 5, ove, per i contratti di compravendita aventi ad oggetto l'acquisto di terreni agricoli e relative pertinenze per un corrispettivo non superiore a 200.000 euro, sono state disposte riduzioni riguardo il compenso per l'attività notarile.

Tali strumenti descritti possono essere letti alla luce degli indicatori di risultato scelti nel Piano strategico nazionale (R.36 «Numero di giovani agricoltori che hanno creato un'azienda agricola con il sostegno della PAC»; l'R.39 «Numero di aziende agricole rurali, incluse le imprese della bioeconomia, create con il sostegno della PAC»). Invero, influiscono sul numero di giovani agricoltori che, accedendo a tali misure di sostegno, creano un'azienda agricola.

Un'attenzione particolare è dedicata alla formazione. Difatti, l'art. 6 riconosce, ai giovani imprenditori agricoli, un credito d'imposta, pari all'80% delle spese effettivamente sostenute nell'anno 2024 e idoneamente documentate, fino ad un importo massimo di 2.500 euro per ciascun beneficiario, per la partecipazione a corsi di formazione attinenti alla gestione dell'azienda agricola.

All'art. 9, rubricato «servizi di sostituzione», è disposta la possibilità per le regioni di prevedere l'erogazione di incentivi alle associazioni costituite in maggioranza da giovani per la gestione di servizi di sostituzione nelle aziende associate⁶¹, nonché di predisporre incentivi per il mantenimento dell'unità aziendale mediante l'utilizzo del patto di famiglia di cui agli art. da 768-*bis* a 768-*octies* cod. civ.

⁶¹ Prevedendo, tra i casi di sostituzione, la sostituzione dell'imprenditore, del coniuge o di un coadiuvante, la frequenza di corsi di formazione e di aggiornamento professionale da parte dei giovani imprenditori agricoli associati.

Da ultimo, in linea con lo strumento c.d. AKIS previsto dall'art. 78 reg. (UE) 2021/2115, l'art. 10 dispone la costituzione dell'Osservatorio nazionale per l'imprenditoria e il lavoro giovanile nell'agricoltura (ONILGA). Tale organo, composto da rappresentanti del Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di ISMEA, delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori del settore agricolo e delle associazioni dei giovani operanti nei settori agricolo e agroalimentare, sarà luogo di programmazione, scambio e diffusione delle conoscenze e dell'innovazione, al fine di operare in sinergia per supportare il processo decisionale e di risoluzione di problemi in agricoltura. Tra le molteplici competenze vi è: attività di raccolta ed elaborazione dei dati relativi alle possibilità di occupazione dei giovani nel settore agricolo e, in genere, nel territorio rurale; analisi della normativa riguardante il lavoro giovanile e degli interventi compiuti dalle amministrazioni statali e regionali nonché dell'Unione europea; consulenza e supporto nei riguardi delle amministrazioni e degli enti pubblici per la programmazione e l'attuazione delle iniziative in favore dei giovani operanti nel settore agricolo; promozione di politiche attive, politiche di sviluppo rurale, sostegno per l'organizzazione e la realizzazione di esperienze formative e scambi aziendali, nonché di servizi di affiancamento e tutoraggio aziendale, a favore dei giovani, realizzati da altri imprenditori agricoli con idonei requisiti e competenze.

Il presente contributo, lontano dalla pretesa di realizzare una disamina completa di tutte le previsioni, si concentrerà su quelle ritenute giuridicamente più rilevanti ed incisive.

5. Con riguardo alle misure dirette a garantire la permanenza dei giovani agricoltori, particolarmente rappresentativa del *favor* del legislatore è la previsione di cui all'art. 8.

Tale articolo, rubricato «Prelazione di più confinanti», introduce un criterio di preferenza per i giovani imprenditori in termini di accesso privilegiato allo strumento di acquisto per atti *inter vivos*, qual è la prelazione⁶².

L'istituto della prelazione del confinante sancisce il diritto del coltivatore confinante ad essere preferito al terzo nel trasferimento della proprietà di un fondo rustico. La violazione di tale diritto preferenziale determina

⁶² Riferendosi in tal caso alla prelazione agraria. Premesso che le prelazioni posso essere distinte in volontarie o legali, tra queste ultime si ricordano: quella in ambito successorio (732 cod. civ.), quella in merito alla successione nei contratti agrari (art. 48 e 49, L. 3 maggio 1982, n. 203); nelle locazioni (art. 38 e 39, L. 27 luglio 1978, n. 392); nel diritto societario (art. 2469 cod. civ.); nell'impresa familiare (art. 230 *bis* cod. civ.).

il diritto del prelazionario pretermesso ad acquisire il diritto di proprietà attraverso il rimedio del riscatto.

La legge n. 36/2024, innovando la disciplina previgente, abroga l'articolo 7 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228⁶³, e prevede nuovi criteri preferenziali in caso di più soggetti confinanti, ai fini dell'esercizio del diritto di prelazione⁶⁴ di cui all'art. 7 della legge 14 agosto 1971, n. 817⁶⁵, del diritto di riscatto di cui all'art. 8, quinto comma, della legge 26 maggio 1965, n. 590⁶⁶, e del diritto di prelazione nelle procedure di alienazione e locazione di cui all'art. 66, terzo comma, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1.

L'art. 8 della legge n. 36/2024 dispone che la preferenza venga accordata ai soggetti di cui all'articolo 2, comma 1° della medesima legge, cioè all'imprenditore agricolo di età superiore a diciotto e inferiore a quarantuno anni compiuti (lett. *a*), alle società di persone e società cooperative, comprese le cooperative di cui all'articolo 1, comma 2°, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, cui almeno la metà dei soci sia costituita da imprenditori agricoli di età superiore a diciotto e inferiore a quarantuno anni compiuti (lett. *b*) e alle società di capitali, cui almeno la metà del capitale sociale sia sottoscritta da imprenditori agricoli di età superiore a diciotto e inferiore a quarantuno anni compiuti e gli organi di amministrazione siano composti, per almeno la metà, dai medesimi soggetti (lett. *c*).

Inoltre, tra tali soggetti, la norma riconosce un ulteriore ordine di priorità preferendo i giovani imprenditori agricoli di cui alla lett. *a*)⁶⁷, poi le imprese giovanili agricole di cui alla lett. *b*) e alla lett. *c*). A parità di condizioni tra i confinanti sarà preferito il soggetto che è in possesso di conoscenze e competenze adeguate ai sensi dell'art. 4, comma 6°, del reg. (UE) 2021/2115.

Lungi dal voler ricostruire i frammentati e numerosi interventi in ma-

⁶³ L'art. 7, d.lgs. 18 maggio, n. 228, prevede, quali criteri di preferenza, «nell'ordine, la presenza come partecipi nelle rispettive imprese di coltivatori diretti e imprenditori agricoli a titolo principale di età compresa tra i 18 e i 40 anni o in cooperative di conduzione associata dei terreni, il numero di essi nonché il possesso da parte degli stessi di conoscenze e competenze adeguate ai sensi dell'articolo 8 del regolamento (CE) n. 1257/99 del Consiglio, del 17 maggio 1999».

⁶⁴ Si ripropongono i rilievi dottrinali in merito alla imprecisione dell'espressione «esercizio del diritto di prelazione», che sembrerebbe riconoscere il solo esercizio e non invece il diritto stesso. Vedi Si rinvia a A. SCIAUDONE, *Società di persone e prelazione agraria*, in *D. giur. agr. amb.*, 2004, p. 291 ss.

⁶⁵ Prelazione del proprietario del fondo confinante con quello offerto in vendita.

⁶⁶ Prelazione riconosciuta all'affittuario del fondo offerto in vendita.

⁶⁷ In pratica, l'art. 8 prevede un criterio di preferenza che predilige la persona fisica, facendola prevalere sulle società di persone e sulle società di capitali.

teria di prelazione agraria⁶⁸, si rileva che la prelazione agraria è stata introdotta nell'ordinamento italiano con l'art. 8 della legge 26 maggio 1965, n. 590, che attribuiva tale diritto al coltivatore diretto, conduttore del medesimo fondo oggetto della disposizione.

Il diritto di prelazione, già esteso dall'art. 8, comma 3°, della legge n. 590/1965 ai partecipi all'impresa familiare coltivatrice, fu successivamente ampliato dalla legge n. 817/1971, che lo riconobbe, con l'articolo 7, comma 2°, al proprietario confinante e, con l'articolo 16, alle cooperative agricole. L'impianto normativo dell'epoca era fortemente incentrato sulla figura del coltivatore diretto, e la relativa disciplina era concepita come un meccanismo calibrato sulle sue specificità e rifletteva una realtà caratterizzata da aziende agricole a conduzione familiare.

Nel tentativo di adattare l'istituto ai mutamenti del sistema agricolo⁶⁹, il diritto di prelazione è stato altresì ampliato a determinate tipologie di società agricole in seguito alla riforma dell'impresa agricola introdotta dal d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, e modificata dal d.lgs. 27 maggio 2005, n. 101. L'art. 2, comma 3°, del medesimo decreto, riconobbe il diritto alle società agricole di persone. L'art. 1, comma 3°, della legge 28 luglio 2016 ha ulteriormente ampliato il diritto di prelazione, estendendolo all'imprenditore agricolo professionale (IAP).

Ciò ha determinato il progressivo venir meno della centralità attribuita al coltivatore diretto e alla sua impresa. Ne è derivata una frammentazione dell'originario sistema normativo, che oggi si presenta come un insieme disomogeneo di previsioni, con una progressiva perdita di coerenza rispetto agli obiettivi iniziali⁷⁰.

Partendo da questa molto breve ma necessaria ricostruzione si può tentare di comprendere il fine sotteso all'intervento.

A conferma della perdita di centralità della proprietà coltivatrice e della figura del coltivatore diretto, la nuova disciplina a favore dell'imprenditoria giovanile, offrendo dei criteri per dirimere il concorso tra le prelazioni

⁶⁸ Si veda G. CASAROTTO, *Il diritto di prelazione*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea. Agricoltura, pesca, alimentazione e ambiente*, a cura di L. Costato e F. Albisinni, IV ed., Milano, 2023, tomo primo, p. 248; G. CASAROTTO, *La prelazione agraria*, in *Trattato di Diritto agrario*, a cura di L. Costato- A. Germanò- E. Rook Basile, Torino, 2011, p. 520.

⁶⁹ v. A. GERMANÒ, *Nuovo orientamento agricolo: la società agricola*, in *Dir. giur. agr. e dell'amb.*, fasc. 5, 2004, pp. 276-281.

⁷⁰ Si veda G. CASAROTTO, *La prelazione agraria (e i contratti) nel tramonto della centralità della coltivazione diretta*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 3 ss.; G. CASAROTTO, *La prelazione agraria: de iure condendo*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 28 ss.

di più confinanti⁷¹, abbandona la qualifica di coltivatore diretto richiesta per il proprietario confinante affinché sia legittimato all'esercizio del diritto di prelazione. Dunque, in virtù di un "generico" riferimento all'imprenditore agricolo, la nuova disposizione modifica in modo più netto la rilevanza finalistica e l'obiettivo da perseguire nell'esercizio della prelazione.

Invero, la prelazione introdotta con l'art. 8 della legge n. 590/1965, riconoscendo la centralità alla coltivazione del fondo quale manifestazione primaria dell'attività agricola e rispecchiando una visione che attribuiva al lavoro agricolo una valenza titolativa per l'accesso alla proprietà, promuoveva la costituzione di nuove proprietà attraverso la ricomposizione della proprietà del fondo nella persona del coltivatore diretto⁷²; il diritto riconosciuto al confinante con l'art. 7 della legge n. 817/1971 realizzava il fine di espansione dell'impresa e di ricomposizione fondiaria, dunque promuoveva la coltivazione di un fondo più ampio consentendo una maggior produzione; il diritto riconosciuto dall'art. 8 legge n. 36/2024 sembrerebbe essere strumento diretto al consolidamento e rafforzamento di imprese più efficienti e innovative, superando la specifica funzione di formazione della proprietà diretta coltivatrice e assolvendo la funzione di promozione dell'agricoltura⁷³.

Tuttavia, la soluzione prospettata dalla norma presenta profili di am-

⁷¹ In merito al concorso tra prelazione agraria e altre prelazioni legali, nonché in merito al conflitto tra le diverse prelazioni agraria si rinvia a G. PISCIOTTA, *Conflitto o concorso fra prelazioni*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, II, p. 306 ss.; con riferimento al momento in cui devono sussistere i requisiti richiesti dalla legge per il valido esercizio dei diritti di prelazione e per l'analisi delle conseguenze dell'avvenuto esercizio della prelazione agraria o del riscatto da parte di chi non è in possesso dei requisiti si veda L. RUSSO, *Esercizio della prelazione e carenza dei requisiti*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, II, p. 240 ss.; in merito all'esercizio del riscatto si veda A. TOMMASINI, *Esercizio del riscatto agrario e risarcimento dei danni*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, II, p. 326 ss.

⁷² Tale orientamento trovava un solido fondamento normativo all'interno del quadro costituzionale, essendo supportato dall'art. 47, comma 2°, Cost., che favorisce l'accesso alla proprietà diretta coltivatrice, nonché dall'art. 44 Cost., che promuove il razionale sfruttamento del suolo, l'instaurazione di equi rapporti sociali e il favore per la piccola e media proprietà. Tale impostazione si collega altresì alla prospettiva dell'art. 42 Cost., che, accanto all'affermazione della funzione sociale della proprietà, pone l'obiettivo di renderla accessibile a tutti. Da ultimo, si scorge poi il richiamo alla tutela del lavoro sancita dall'art. 35, comma 1°, Cost.

⁷³ Si rinvia a A. SCIAUDONE, *Società di persone e prelazione agraria*, in *op. cit.*, p. 291 ss. L'A., riguardo alle finalità originarie e nuove del diritto di prelazione, rileva che «Se le osservazioni che precedono sono da condividere, dovrebbe ragionevolmente concludersi che il diritto di prelazione non è più concepito soltanto in funzione degli originari obiettivi di formazione della proprietà diretto-coltivatrice e di ricomposizione fondiaria ma diventa uno degli strumenti di promozione dell'agricoltura della quale, dunque, si tende a favorire l'esercizio nelle forme della impresa media o addirittura grande. Se veramente questo fosse il significato

biguità e, pur abrogando la precedente disciplina, non risolve numerose questioni.

L'ordine preferenziale opera, al pari dell'art. 7 del d.lgs. n. 228 del 2001, in tutti i casi in cui sussistano i requisiti previsti dalla disposizione. In tal caso, tale previsione funge da concreta limitazione della discrezionalità del giudice che, ai fini della risoluzione del conflitto in caso di più titolari del diritto di prelazione e/o riscatto, applicherà i criteri legislativi e non dovrà ricorrere ai criteri preferenziali elaborati dalla giurisprudenza.

Tuttavia, non trova soluzione l'ipotesi in cui i criteri non siano risolutivi. In tal caso, la scelta tra due diversi titolari del diritto di prelazione e di riscatto dovrebbe essere rimessa al giudice di merito, il quale deve realizzare la finalità dell'istituto: preferire il soggetto che possa garantire l'ampliamento delle dimensioni dell'azienda, le esigenze di ricomposizione fondiaria e l'efficienza tecnico economica delle unità produttive⁷⁴. Ne deriva che la norma, anche nell'impossibilità di risolvere il conflitto attraverso un'applicazione diretta e automatica, opererà quale norma di sistema che guiderà il giudice nella valutazione e nella decisione.

Alla luce del silenzio normativo, neppure è risolta l'ipotesi in cui gli aventi diritto vantano parimenti gli stessi requisiti, dunque vi è la presenza, in ugual numero, di giovani agricoltori in possesso di conoscenze e competenze adeguate ai sensi dell'art. 4, comma 6°, del reg. (UE) 2021/2115⁷⁵.

da assegnare alle nuove prelazioni, il rammarico per l'occasionalità degli interventi riformatori e la scarsa attenzione nella elaborazione dei testi sarebbe destinato ad aumentare».

⁷⁴ Cfr. Cass., Sez. III Civ. 9 aprile 2024, n. 9570 ord. <https://www.osservatorioagromafie.it/wp-content/uploads/sites/40/2024/04/cass-civ-9570-2024.pdf> La Suprema Corte, cassando la sentenza della Corte d'appello di Bari, ha confermato la consolidata giurisprudenza di legittimità e ha statuito che «In caso di concorso tra più titolari del diritto di prelazione e del conseguente diritto di riscatto agrario, il giudice, se nessuno degli aspiranti gode dei titoli preferenziali riconosciuti dall'art. 7 del d.lgs. n. 228 del 2001, deve accordare prevalenza ad uno piuttosto che agli altri in base alla maggiore o minore attitudine a realizzare l'obiettivo per il quale la prelazione è stabilita, ossia l'ampliamento delle dimensioni territoriali dell'azienda diretto-coltivatrice che meglio realizzi le esigenze di ricomposizione fondiaria, di sviluppo aziendale e di costituzione di unità produttive efficienti sotto il profilo tecnico ed economico». Di particolare rilievo per la presente trattazione è la precisazione della Corte di Cassazione in merito al rapporto tra le finalità del diritto di prelazione e la nuova disposizione di cui all'art. 8 della legge n. 36/2024, ove afferma che «le ulteriori indicazioni aggiunte dalla normativa più recente valgono a completare il quadro, ma gli obiettivi di fondo del sistema della prelazione e del riscatto agrario rimangono quelli già indicati, costituiti dall'ampliamento delle dimensioni territoriali dell'azienda diretto-coltivatrice che meglio realizzi le esigenze di ricomposizione fondiaria, di sviluppo aziendale e di costituzione di unità produttive efficienti sotto il profilo tecnico ed economico».

⁷⁵ In merito si potrebbero riproporre gli orientamenti già sviluppati per l'art. 7 del d.lgs. 228/2001. Secondo un primo orientamento, il giudice dovrebbe consentire l'acquisto in quote uguali del fondo. In tal senso si veda G. CASAROTTO, *Prelazione di più confinanti*.

Da ultimo, si ribadisce che la disposizione di cui all'art. 8 della legge n. 36/2024, nell'esercizio del diritto di prelazione rispetto agli altri confinanti, riconosce preferenza all'imprenditore agricolo giovane, alle società di persone e società cooperative, in cui almeno la metà dei soci sia costituita da imprenditori agricoli di età superiore a diciotto e inferiore a quarantuno anni compiuti, e alle società di capitali, a condizione che almeno la metà del capitale sociale sia sottoscritta da imprenditori agricoli di età superiore a diciotto e inferiore a quarantuno anni compiuti e gli organi di amministrazione siano composti, per almeno la metà, dai medesimi soggetti. Tuttavia, la previsione, estranea alla qualificazione di coltivatore diretto, sembrerebbe riconoscere, alla sola presenza delle condizioni soggettive richieste e dell'esercizio dell'attività agricola ai sensi dell'art. 2135 cod. civ., il diritto di prelazione a soggetti che non sarebbero altrimenti titolari del diritto⁷⁶, ponendo non poche problematiche di coordinamento con la precedente disciplina in materia.

A conclusione di tali considerazioni, assunta la progressiva e concreta perdita di centralità della figura del coltivatore diretto e la necessità evidente di una riscrittura organica dell'istituto, la disposizione introdotta dalla legge n. 36/2024 può essere considerata quale conferma della volontà del legislatore di garantire la prosecuzione dell'attività su quel determinato fondo oggetto di prelazione o riscatto da parte di un giovane, che sia persona fisica o giuridica. Peraltro, riconoscendo come criterio residuale di preferenza il possesso di adeguate conoscenze e competenze, evidenzia l'importanza di assicurare un sistema agroalimentare che consti di giovani agricoltori istruiti, dunque moderno, efficiente e innovativo. Si aggiunga che il diritto di prelazione del giovane agricoltore in caso di più confinanti

Commento all'art. 7 del d.lgs. n. 228/2001, in *Leggi civ. comm.*, 2001, p. 782 ss. Un secondo orientamento ritiene, in virtù della *ratio* della norma, l'impossibilità di attribuzione *pro quota* del fondo a chi esercita prelazione o riscatto. In tal senso di veda A. SCIAUDONE, *Commento all'art. 7 del d.lgs. n. 228/2001*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, II, p. 349 ss.

⁷⁶ Peraltro, la previsione sembrerebbe porsi in contrasto con il consolidato indirizzo della giurisprudenza di legittimità in materia, secondo la quale le ipotesi di prelazione-riscatto sono considerate «tassative» e «di stretta interpretazione» (*ex plurimis*, cfr. Cass., 25/03/2016, n. 5952: «I diritti di prelazione e riscatto agrari costituiscono ipotesi tassative, non suscettibili di interpretazione estensiva»; Cass., n. 6572/2013: «In tema di prelazione agraria, il carattere eccezionale delle norme impedisce un'interpretazione estensiva»). Così come la S.C. vieta altresì l'interpretazione «analogica»; Cass., n. 26286/2008: «In tema di prelazione agraria la legge n. 590 del 1965, comma 1° dell'art. 8, integra una norma di stretta interpretazione in quanto apportante speciali limitazioni al diritto di proprietà. La stessa, quindi, contempla un numero chiuso di situazioni soggettive protette e non può trovare applicazione oltre i casi ivi previsti». Da ultimo si vedano, Cass., Sez. III Civ. 27 novembre 2023, n. 32917 e Cass. civ., Sez. III, Ord., 7 agosto 2023, n. 23989.

dovrebbe ridurre il contenzioso in materia e, conseguentemente, agevolare l'accrescimento del capitale d'impresa attraverso l'accesso alle terre e l'ampliamento delle superfici. Ne deriva che l'art. 8 compone il quadro normativo attraverso il quale il legislatore persegue il fine pubblicistico di consolidamento delle giovani imprese agricole e del ricambio generazionale in agricoltura, anche nel solco tracciato dalla PAC.

6. Come ulteriore misura diretta a favorire l'imprenditoria giovanile, la legge interviene, con l'art. 11, in materia di vendita diretta. Precisamente il comma 1° dispone che i Comuni, nei mercati per la vendita diretta di prodotti agricoli⁷⁷, esercitata su aree pubbliche mediante l'utilizzo di posteggi, possono riservare ai giovani imprenditori agricoli, sia nella forma dell'impresa individuale che associata, una quota di posteggi fino al 50 per cento del loro numero complessivo.

Il giovane imprenditore agricolo interviene direttamente nel circuito della commercializzazione dei prodotti agroalimentari, soddisfacendo le proprie esigenze ad una remunerazione adeguata del proprio lavoro. Invero, una misura di tal tipo, di valorizzazione della dimensione locale, garantisce l'appropriazione del margine di guadagno che, altrimenti, sarebbe disperso lungo i segmenti della filiera⁷⁸.

Invero, si rileva che l'immissione dei prodotti agricoli può avvenire attraverso il medesimo imprenditore agricolo, il quale organizza la commercializzazione, ovvero per mezzo di soggetti intermedi che si occupano della trasformazione e distribuzione, cosicché l'offerta dei prodotti agricoli sarà caratterizzata da una serie di passaggi che coinvolgono distinti operatori della filiera. La prima fattispecie, rilevante per la presente trattazione,

⁷⁷ I mercati per la vendita diretta sono individuati ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 228/2001. Tale articolo consente agli imprenditori agricoli, singoli o associati, iscritti nel registro delle imprese, di vendere direttamente al dettaglio, in tutto il territorio della Repubblica, i prodotti provenienti in misura prevalente dalle rispettive aziende, osservate le disposizioni vigenti in materia di igiene e sanità. Il comma 4° prevede che la vendita al dettaglio non in forma itinerante su aree pubbliche o in locali aperti al pubblico è soggetta a comunicazione che deve essere indirizzata al sindaco del comune in cui si intende esercitare la vendita. Per la vendita al dettaglio su aree pubbliche mediante l'utilizzo di un posteggio la comunicazione deve contenere la richiesta di assegnazione del posteggio medesimo, ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. n. 114 del 1998 (che prevede l'autorizzazione all'esercizio dell'attività e la concessione di posteggi per dieci anni).

⁷⁸ I. CANFORA, *La vendita dei prodotti agroalimentari*, in *Trattato breve di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, a cura di P. Borghi – I. Canfora – A. Di Lauro – L. Russo, I ed., Milano, 2021, pp. 132-134; S. MANSERVISI, *Etichettatura regionale e prodotti a "km zero"*, in *Trattato breve di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, a cura di P. Borghi – I. Canfora – A. Di Lauro – L. Russo, I ed., Milano, 2021, pp. 499-503.

si contraddistingue per il contatto diretto tra consumatore e produttore e per la semplicità delle forme della contrattazione che, di regola, avviene oralmente. Si tratta, dunque, di filiere alternative a quelle tradizionali, caratterizzate da un sistema normativo maggiormente elastico (si tratta principalmente di autorizzazioni amministrative)⁷⁹.

La previsione normativa in commento rappresenta un'opportunità per il giovane produttore agricolo; inoltre, la vendita diretta assume un risvolto sociale, riconoscendo ai giovani produttori la possibilità di curare gli interessi della collettività, riavvicinando i consumatori alla realtà rurale e assicurandone una maggior vitalità⁸⁰.

Tuttavia, l'incidenza e l'effettività della previsione è rimessa alla determinazione degli Enti locali, che dovranno intervenire in materia con una ulteriore previsione, nell'ottica di accrescere la competitività dei prodotti e dei territori e supportare le giovani aziende nei processi di promozione dei propri prodotti.

Peraltro, tale ultima considerazione consente di rilevare che l'imprenditoria giovanile in agricoltura è favorita tanto più il territorio risulta essere caratterizzato dalle buone pratiche e dal dinamismo degli enti locali, che, in un'ottica di collaborazione con le istituzioni nazionali, pongono in essere azioni concrete ed attuative degli obiettivi della PAC 2023/2027⁸¹.

⁷⁹ N. LUCIFERO, *Le reti di impresa e le relazioni di filiera nel sistema della filiera agroalimentare*, in *Dir. agroalim.*, 2021, 2, p. 355 ss.

⁸⁰ Cfr. *Libro Verde* Politica di informazione e promozione dei prodotti agricoli: una strategia a forte valore aggiunto europeo per promuovere i sapori dell'Europa, COM (2011) 436, laddove si legge: «L'agricoltura di vicinato racchiude un potenziale che finora non è stato sufficientemente valorizzato. I mercati regionali e locali costituiscono un luogo di incontro importantissimo tra produttori e consumatori e permettono ai primi di trarre il massimo profitto dal loro lavoro e ai secondi di contribuire allo sviluppo del territorio riducendo l'impronta ambientale delle loro abitudini di consumo e di avere accesso ad un'ampia gamma di prodotti tradizionali, legati allo stile di vita locale». Nel prosieguo si legge: «I circuiti brevi sono un mezzo per migliorare il reddito dei produttori, garantire la sopravvivenza di un grande numero di aziende grazie soprattutto a margini più alti, a minori costi di trasporto e a una maggiore autonomia nei confronti del settore agroindustriale».

⁸¹ Cfr. Obiettivo specifico 3 (OS3) del Piano Strategico Nazionale «Migliorare la posizione degli agricoltori nella catena di valore». È necessario accrescere la capacità delle aziende di trarre la giusta remunerazione dalle loro produzioni e, conseguentemente, migliorare la relativa posizione nella catena del valore. A tal fine, il PSP si propone di favorire l'accorciamento delle filiere attraverso canali commerciali alternativi e la promozione di dinamiche innovative di domanda e offerta, con modalità di vendita diretta e di filiera corta. Invero, nella formulazione delle esigenze finali, il Piano strategico individua l'esigenza E1.7 «Sostenere la creazione ed il consolidamento di filiere locali e dei canali di vendita diretta, anche online, dei prodotti agroalimentari e forestali migliorandone l'integrazione con le tipicità e vocazioni territoriali».

7. La disamina dei contenuti della legge n. 36/2024 stimola alcune considerazioni conclusive.

I giovani agricoltori italiani – ed europei – incontrano molteplici barriere all'ingresso del settore agricolo.

Al fine di garantire il ricambio generazionale, è necessaria una politica di supporto economico per i giovani improntata ad una più equa distribuzione delle risorse, che riservi un maggior sostegno alle giovani imprese di piccole e medie dimensioni, riconoscendone l'importante ruolo in termini di funzioni produttive e di fornitura di beni per la collettività.

Inoltre, nonostante l'attenzione della PAC sia principalmente concentrata sulle sfide economiche, il solo sostegno economico ai giovani agricoltori non è sufficiente. È necessario intervenire attraverso strumenti mirati per il ricambio generazionale⁸² che, in una visione a lungo termine, operino stabilmente e sistematicamente.

In tale prospettiva, gli Stati membri, anche attraverso la flessibilità del nuovo modello di attuazione della PAC, possono realizzare strategie che tengano conto delle esigenze dei giovani agricoltori connesse alle specificità del territorio nazionale.

Gli interventi, dunque, devono comprendere anche misure per migliorare la posizione dei giovani agricoltori lungo la filiera agroalimentare e garantire il superamento degli ostacoli che impediscono l'accesso e la permanenza dei giovani nel settore.

La disciplina introdotta a favore dei giovani agricoltori con la legge n. 36/2024, nel confermare il pluralismo delle qualifiche soggettive dell'imprenditore agricolo, evidenzia l'inadeguatezza del quadro normativo, come ad esempio in materia di prelazione, di offrire soluzioni connotate da chiarezza e certezza applicativa. Si auspica, quindi, una revisione organica e una sistematizzazione del quadro definitorio, anche e soprattutto relativo alla figura del coltivatore diretto nonché delle modalità di configurazione delle società agricole⁸³.

⁸² In tal senso N. LUCIFERO, *Imprese agricole e start-up tra innovazione e ricambio generazionale*, cit., p. 44. L'A., in una considerazione di carattere generale, rileva che «l'approccio del legislatore ripropone il rapporto tra gli strumenti di *diritto regolatorio* (che per sua natura dovrebbe avere connotati di sistematicità e stabilità), e le finalità proprie del *diritto incentivante* (che per sua natura ha connotati mutevoli, orientati finalisticamente e non sistematicamente), con una singolare sovrapposizione e talvolta confusione di piani, e con esiti di possibile contraddittorietà anche nella dimensione del diritto interno».

⁸³ Si rinvia a A. JANNARELLI, *Prelazione agraria o prelazioni agrarie: considerazioni introduttive*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, II, p. 140 ss. L'A. conclude rilevando che «il complessivo mutato quadro intervenuto per via della riforma dell'art. 2135 cod. civ. il quale ha dato pie-

Ferme le problematiche e le discrasie rilevate, dettate prevalentemente da un'assenza di coordinamento con le disposizioni già esistenti, il nuovo impianto legislativo rappresenta un punto di partenza per costruire una organica politica di sostegno ai giovani agricoltori, dai quali dipende il futuro del settore produttivo agricolo.

na dignità a tutte le attività agricole evidenzia innanzitutto l'insostenibilità di una disciplina che esaurisce nella sola figura del coltivatore quella del piccolo imprenditore agricolo di cui all'art. 2083. Per altro verso, il comprensivo accentuarsi dell'attenzione del legislatore per le figure professionali appartenenti al mondo agricolo esige, quanto meno, un'eliminazione del pluralismo definitorio del coltivatore diretto e, al tempo stesso, una più coerente configurazione delle società agricole. Sotto questo profilo, la problematica relativa alla prelazione può costituire un prezioso laboratorio per avviare finalmente la rivisitazione razionale delle qualificazioni soggettive in agricoltura».

GIOIA MACCIONI

**SOTTOPRODOTTI *VERSUS* RIFIUTI:
IL CASO DEGLI SFALCI E DELLE POTATURE***

ABSTRACT

Il presente approfondimento intende affrontare la questione dell'inquadramento giuridico degli sfalci e delle potature, che si snoda confrontando la disciplina nazionale con le previsioni sopranazionali, oltreché con la giurisprudenza più significativa in tema di rifiuti e sottoprodotti, ripercorrendo le tappe che hanno condotto all'attuale scenario di riferimento.

This analysis aims to address the legal framework surrounding clippings and prunings, examining the interplay between national regulations and supranational provisions, as well as the most significant case law on waste and by-products, retracing the steps that have led to the current reference scenery.

PAROLE CHIAVE: Sfalci e potature – Rifiuti – Sottoprodotti.

KEYWORDS: *Clippings and Prunings – Waste – By-Products.*

* Lo scrittoè destinato a essere stampato nel volume *Agricoltura mercati sostenibilità (Scritti in onore di Antonio Jannarelli)*.

SOMMARIO: 1. Considerazioni preliminari sulla graduale emersione del concetto e della disciplina di sottoprodotto. – 2. (*Segue*). La posizione della Corte di giustizia UE. – 3. La normativa nell'ambito nazionale. – 4. La questione dell'inquadramento giuridico degli sfalci e delle potature nel nostro ordinamento: rifiuti o sottoprodotti? La prospettiva visibile nella giurisprudenza più recente, in particolare nella sentenza della Corte di cassazione n. 2221 del 1° febbraio 2023 – 5. Alcune questioni aperte.

1. Una riflessione sul tema degli sfalci e delle potature richiede alcune brevi considerazioni preliminari volte a descrivere le tappe fondamentali di una distinzione significativa, ovvero quella tra sottoprodotti e rifiuti, cui occorre ricondurre il ragionamento.

L'opportunità di sottrarre alla disciplina sui rifiuti taluni residui trova uno spazio importante di considerazione formale nella direttiva 2008/98/CE, la c.d. direttiva quadro sui rifiuti, che codifica l'istituto e le relative condizioni di esistenza, fino a quel momento emerse in via giurisprudenziale¹. La direttiva disegna il quadro giuridico per la gestione dei rifiuti dell'Unione europea, concepita in modo da proteggere l'ambiente e la salute umana, sottolineando l'importanza di adeguate tecniche di gestione, della prevenzione, del riutilizzo e riciclaggio dei rifiuti, volti a ridurre le pressioni sulle risorse e a migliorarne l'uso.

La direttiva 2008/98/CE fornisce altresì gli elementi per distinguere il sottoprodotto (che, lo diciamo subito, non è un rifiuto e non lo è mai stato) dal *Eow* (*End of waste*) e quindi dal concetto di "cessazione della qualifica di rifiuto", che riguarda una diversa categoria, ovvero il residuo di produzione che effettivamente era un rifiuto ma, a seguito di determinate operazioni, ha perso tale qualifica².

Sulle orme dell'impostazione operata nel 2008, il quadro giuridico è destinato ad evolversi alla luce della direttiva 851/2018/UE³, che rientra nel pacchetto di misure sull'economia circolare ed ha modificato il quadro precedente, introducendo alcune novità e rafforzando le norme relative

¹ A. MURATORI, *Sottoprodotti: la Suprema Corte in difesa del sistema tolemaico? (nota a Cass. n. 17453/2012)*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2012, 7, p. 605 ss.

² A. MURATORI, *La riformata direttiva quadro sui rifiuti: a beneficio dell'economia circolare, novità sui sottoprodotti e sulla perdita della qualifica di rifiuto*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2018, p. 519; P. FIMIANI, *I nuovi criteri di individuazione del concetto di sottoprodotto*, in *Rete ambiente*, 2011, 3, p. 183 ss.; A. DI LANDRO, *Rifiuti, sottoprodotti e "fine del rifiuto" (end of waste): una storia ancora da riscrivere?*, in *Riv. trim. dir. pen. dell'econ.*, n. 3-4/2014, p. 913 ss. *Ex multis*, cfr. V. PAONE, *Sottoprodotti: una parola chiara dalla Cassazione*, in *Ambiente & Sviluppo*, n. 11/2012, p. 911 ss.

³ A. SCIALÒ, *I sottoprodotti dopo la direttiva 2018/851/UE, tra persistenti incertezze definitive e nuove prospettive*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2019, 2, p. 101 ss.

alla prevenzione dei rifiuti. Il considerando n. 16 annovera tra le finalità perseguite dalla nuova direttiva quella di «promuovere l'utilizzo sostenibile delle risorse e la simbiosi industriale» nella prospettiva dell'adozione, da parte degli Stati membri, di misure idonee a riconoscere come sottoprodotto «una sostanza o un oggetto derivante da un processo di produzione il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto, laddove siano rispettate le condizioni armonizzate fissate a livello di Unione»⁴. A tal fine, vengono attribuite alla Commissione competenze di esecuzione funzionali sia alla definizione dei parametri di riconoscimento della qualifica di sottoprodotto, sia all'adozione di atti di esecuzione per stabilire principi che realizzino l'applicazione uniforme della disciplina.

In linea con quanto previsto dall'art. 1 della direttiva 2018/851/UE, occorre stabilire “misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana evitando o riducendo la produzione di rifiuti, gli effetti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, riducendo gli effetti generali dell'uso delle risorse e migliorandone l'efficienza, che costituiscono elementi fondamentali per il passaggio a un'economia circolare e per assicurare la competitività a lungo termine dell'Unione”. Una utilizzazione accorta e razionale delle risorse consente che specifiche tipologie di sostanze o di oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti, come emerge oggi dal disposto dell'art. 184 *bis* del Codice dell'ambiente, che disciplina il sottoprodotto.

In effetti, se in base alla direttiva 2008/98/CE (art. 5), il sottoprodotto poteva essere pensato come una opportunità, nell'ottica attuale della direttiva 2018/851/UE, gli Stati membri vengono sollecitati a potenziare misure idonee, compreso l'utilizzo del sottoprodotto, affinché possa essere confermata la *direzione* indicata dalla direttiva e da seguire, interpretando in modo meno formale e più sostanziale la normativa.

2. Tale approccio trova conforto nella recente sentenza della Corte di giustizia UE del 17 novembre 2022⁵, che si pronuncia su una domanda

⁴ Taluno ha sostenuto che le cc.dd. pratiche di simbiosi industriale implicano l'istituzione di strumenti operativi come ad esempio piattaforme informatiche che agevolino l'incontro tra la domanda di risorse da parte degli operatori economici e dell'offerta di sottoprodotti residuati da altre attività; così A. MURATORI in *La riformata direttiva quadro sui rifiuti: a beneficio dell'economia circolare, novità sui sottoprodotti e sulla perdita della qualifica di rifiuto*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2018, p. 519 ss.

⁵ Vedasi Corte giust. UE, sez. I, 17 novembre 2022, causa C-238/21 - Arabadjiev, pres. ed est.; Medina, avv. gen. - Porr Bau GmbH c. Bezirkshauptmannschaft Graz-Umgebung, riguardante domanda di pronuncia pregiudiziale circa l'interpretazione dell'art. 6, par. 1, della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa

proposta in via pregiudiziale (ai sensi dell'art. 267 TFUE), dove si sottolinea come la normativa nazionale non può subordinare la qualifica di sottoprodotto al rispetto di criteri formali, irrilevanti ai fini della protezione dell'ambiente, comunque tali da impedire il raggiungimento degli obiettivi europei in materia di gestione dei rifiuti.

In sostanza, il quesito cui la Corte di giustizia doveva rispondere veniva così sintetizzato dal giudice del rinvio (austriaco), paese dove si applica(va) una normativa nazionale (nella specie, federale) da sempre interpretata in modo piuttosto formalistico, che prevede(va) l'assimilazione quasi automatica dei materiali di scavo ai rifiuti, ancorché non contaminati, ovvero come debbano essere interpretati l'art. 3, punto 11, l'art. 5, par. 12, e l'art. 6, par. 13 della direttiva 2008/98.

Pur pronunciandosi in tema di materiali di scavo, la Corte di giustizia non manca di osservare – in termini generali – che, se il riutilizzo viene «ostacolato da criteri formali, che siano irrilevanti ai fini della protezione dell'ambiente, questi ultimi dovrebbero essere considerati in contrasto con gli obiettivi perseguiti dalla direttiva 2008/98, i quali, come risulta dai *considerando* 6, 8 e 29 della stessa, consistono nel favorire l'applicazione della gerarchia dei rifiuti (...), nonché il recupero dei rifiuti e l'utilizzazione dei materiali di recupero per preservare le risorse naturali e consentire l'attuazione di un'economia circolare». In argomento, la Corte fornisce peraltro un utile quadro della normativa e della giurisprudenza comunitarie relative alle (non facili) nozioni generali di «rifiuto», «sottoprodotto» e «fine rifiuto (*Eow*)»⁶.

In verità, la posizione della Corte di giustizia appare allineata con alcuni precedenti ove essa ha precisato che se, nel riutilizzare la sostanza, il detentore consegue un vantaggio economico, «la sostanza non può essere considerata un ingombro di cui il detentore cerchi di disfarsi, bensì un autentico prodotto»⁷. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, inoltre, è ammesso (anche alla luce degli obiettivi della direttiva 75/442) qualificare un bene, un materiale o una materia prima derivante da un pro-

ai rifiuti e che abroga talune direttive precedenti. In argomento, G. AMENDOLA, *Corte europea: terre da scavo su terreni agricoli: rifiuti, sottoprodotti o EoW?*, in *rivistadga.it*, n. 6/2022.

⁶ Nel caso specifico, su richiesta, una impresa di costruzioni aveva fornito ad alcuni agricoltori austriaci materiali da scavo non contaminati, di qualità elevata, per il loro utilizzo su suolo agricolo. Si è, quindi, posto, dinanzi alle autorità di settore ed al Tribunale amministrativo regionale, il problema di valutare tali materiali, ovvero, se essi dovessero essere considerati rifiuti, sottoprodotti, oppure *end of waste* alla luce della normativa austriaca (che risulta particolarmente restrittiva, specie per la valutazione degli *Eow*).

⁷ Corte giust. CE 18 aprile 2002, in causa C-9/00, nota come sentenza *Palin Granit*.

cesso di fabbricazione o di estrazione che non è principalmente destinato a produrlo come rifiuto, «come sottoprodotto di cui il detentore non desidera disfarsi ai sensi dell'art. 1, lett. a) della direttiva, a condizione che il suo riutilizzo sia certo, senza trasformazione preliminare e nel corso del processo di produzione»⁸.

3. Nel nostro ordinamento, il d.lgs. n. 152/2006, ovvero il Codice dell'ambiente, fornisce una interessante definizione di sottoprodotto.

Il confronto con il dettato letterale mette subito in luce che il sottoprodotto non nasce come rifiuto per poi diventare sottoprodotto.

Non si tratta quindi di prendere in considerazione una situazione derogatoria da valutare nell'ambito della categoria dei rifiuti, ma di una fattispecie esclusa *ab origine* da tale regime e, come tale, disciplinata separatamente.

Intanto, il Codice dell'ambiente (dall'angolo visuale dell'art. 3-ter, Parte prima, "Disposizioni comuni e principi generali", inserito nel suo corpus normativo in occasione del secondo correttivo allo stesso), ci porta a formulare alcune prime considerazioni in ordine all'inquadramento⁹.

L'art. 3-ter (sui Principi dell'azione ambientale) richiama la prevenzione tra i principi generali da applicare, cui collega circa quaranta articoli del d.lgs. N. 152/2006, più della metà dei quali in materia di disciplina e gestione dei rifiuti, delle bonifiche, ricollegandosi anche al tema della tutela del suolo, dell'acqua e dell'aria, nonché del danno ambientale. Si tratta di un principio cardine¹⁰, rientrante tra quelli definiti "forti", "chiave di volta

⁸ Corte giust. CE 11 settembre 2003, in causa C-114/01, *Avesta Potarit Chrome*.

⁹ L'art. 3-ter (Principio dell'azione ambientale) stabilisce: «1. La tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio "chi inquina paga" che, ai sensi dell'art. 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale».

¹⁰ Cfr. F. DE LEONARDIS, *Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*, in *Riv. quadr. dir. dell'amb.*, n. 2/2011, p. 14 ss., riferendosi altresì all'interpretazione di FERARA, MAZZAROLLI *et al.*; ID., *Economia circolare (Diritto pubblico)*, in *Dig. Disc. pubbl.*, Agg., 2021, Milano, Utet giur., in part. p. 167, afferma che «se il residuo di una produzione (o di consumo) ha un valore economico e può essere riutilizzato senza trattamenti, esso "deve" essere considerato come un normale prodotto e non come un rifiuto dal momento che qualificarlo come rifiuto potrebbe rendere più difficile il suo "reinsediamento" nel ciclo produttivo. E, dunque, anche la nozione di sottoprodotto potrebbe, in realtà, considerarsi un istituto di economia circolare *ante litteram*. (...) In conclusione alcuni istituti tradizionali del diritto ambientale europeo e nazionale come la gerarchia dei rifiuti, le nozioni di sottoprodotto e di

del sistema”, cui bisogna ispirarsi, che si applica non solo, o non esclusivamente, con riferimento all’ambiente genericamente inteso, ma anche con riguardo a quei settori che con esso maggiormente si intersecano, quali, certo non ultimi, i settori della salute (umana ed animale) e dell’alimentazione¹¹.

L’originaria definizione di sottoprodotto prevista dal Codice dell’ambiente viene presto alla ribalta per la sua incompatibilità rispetto al dettato europeo¹². Infatti, da parte sua, la Suprema Corte dichiara l’incompatibilità della definizione nazionale rispetto a quella comunitaria¹³. Il legislatore, dunque, intanto interviene con il correttivo di cui al d.lgs. n. 4 del 2008, che modifica la definizione di sottoprodotto disciplinandola all’art. 183, lett. n) e poi con il successivo d.lgs. n. 128 del 2010, che modifica l’art. 185 del Codice dell’ambiente.

Il correttivo del 2008 definisce i sottoprodotti come: le «sostanze ed i

end of waste che erano già ben conosciute prima del pacchetto “*Circular Economy*” vengono ad essere rivisitati ed integrati in un contesto sistematico che prima mancava e si legano in modo diretto con l’economia circolare».

¹¹ Merita fare riferimento all’ampio e diversificato contenuto dell’art. 180 cod. amb. (Prevenzione della produzione di rifiuti) ove «al fine di promuovere in via prioritaria la prevenzione della produzione dei rifiuti, il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, adotta il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti. Il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti fissa idonei indicatori e obiettivi qualitativi e quantitativi per la valutazione dell’attuazione delle misure di prevenzione dei rifiuti in esso stabilite». Fa riferimento a misure che: a) promuovono e sostengono modelli di produzione e consumo sostenibili; d) incoraggiano il riutilizzo di prodotti e la creazione di sistemi che promuovono attività di riparazione e di riutilizzo; g) riducono la produzione di rifiuti alimentari nella produzione primaria, nella trasformazione e nella fabbricazione, nella vendita e in altre forme di distribuzione degli alimenti, nei ristoranti e nei servizi di ristorazione, nonché nei nuclei domestici come contributo all’obiettivo di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite di ridurre del 50 per cento i rifiuti alimentari globali pro capite a livello di vendita al dettaglio e di consumatori e di ridurre le perdite alimentari lungo le catene di produzione e di approvvigionamento entro il 2030. Il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti comprende una specifica sezione dedicata al Programma di prevenzione dei rifiuti alimentari che favorisce l’impiego degli strumenti e delle misure finalizzate alla riduzione degli sprechi secondo le disposizioni di cui alla legge 19 agosto 2016, n. 166; b) incoraggiano la donazione di alimenti e altre forme di redistribuzione per il consumo umano, dando priorità all’utilizzo umano rispetto ai mangimi e al ritrattamento per ottenere prodotti non alimentari; ed altro.

¹² La definizione normativa sottraeva, ad esempio, alla disciplina sui rifiuti il sottoprodotto impiegato in un ciclo produttivo diverso rispetto a quello di origine; sul tema P. FIMIANI, *I nuovi criteri di individuazione del concetto di sottoprodotto*, in *Rete ambiente*, 2011, 183, p. 3, *ivi* riferimenti giurisprudenziali.

¹³ Corte cass., sez. III, 21 dicembre 2006, n. 14557, in cui i giudici hanno ritenuto che la disciplina nazionale fosse in contrasto con quella comunitaria perché sottraeva alla disciplina sui rifiuti il sottoprodotto riutilizzato in un ciclo produttivo diverso rispetto a quello di origine, precisando che il detentore non si disfa del residuo quando lo riutilizza “tal quale” o lo commercializza a condizioni economicamente favorevoli, purché venga riutilizzato in altri processi produttivi.

materiali dei quali il produttore non intende disfarsi ai sensi dell'art. 183, comma 1°, lett. a), che soddisfino tutti i seguenti criteri, requisiti e condizioni: 1) siano originati da un processo non direttamente destinato alla loro produzione; 2) il loro impiego sia certo, sin dalla fase della produzione, integrale e avvenga direttamente nel corso del processo di produzione o di utilizzazione preventivamente individuato e definito; 3) soddisfino requisiti merceologici e di qualità ambientale idonei a garantire che il loro impiego non dia luogo ad emissioni e ad impatti ambientali qualitativamente e quantitativamente diversi da quelli autorizzati per l'impianto dove sono destinati ad essere utilizzati; 4) non debbano essere sottoposti a trattamenti preventivi o a trasformazioni preliminari per soddisfare i requisiti merceologici e di qualità ambientale di cui al punto, ma posseggano tali requisiti sin dalla fase della produzione; 5) abbiano un valore economico di mercato».

Si tratta di un testo dove l'esistenza del sottoprodotto è subordinata alla certezza in ordine al reimpiego integrale del residuo, direttamente nel corso del processo di produzione o utilizzazione preventivamente definito. Risulta omissivo il riferimento all'impiego direttamente nel ciclo di consumo¹⁴, omissione che sembra allineare la disciplina nazionale a quella comunitaria, ma che non basta. Taluno ha sostenuto che il terzo requisito richiesto, relativo all'impatto ambientale, non è formulato in modo soddisfacente, e che sarebbe stato opportuno prevedere il confronto tra l'impatto ambientale derivante dall'impiego del residuo quale sottoprodotto e quello relativo allo smaltimento dello stesso come rifiuto¹⁵.

Il d.lgs. n. 205 del 2010 introduce nel Codice dell'ambiente l'attuale definizione di sottoprodotto (art. 184-*bis*)¹⁶, delinea le condizioni di esistenza, stigmatizzando nell'ordinamento interno quanto già emerso in seno alla Corte di Lussemburgo nelle sue sentenze: «1. È un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell'art. 183, comma 1°, lett. a), qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni: a) la sostanza o l'oggetto è

¹⁴ Nel senso che non si fa più riferimento al sottoprodotto che deve essere reimpiegato nel ciclo di produzione o di consumo in cui è stato generato, ma si fa riferimento al solo processo di produzione, in P. FIMIANI, *I nuovi criteri di individuazione del concetto di sottoprodotto*, cit.

¹⁵ V. PAONE, *I sottoprodotti tra diritto comunitario, testo unico e «secondo decreto correttivo»*, cit.

¹⁶ Introdotto con d.lgs. n. 205/2010, art. 10 il quale ha introdotto l'art. 183 lett. qq), cod. amb., che definisce il sottoprodotto come «qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa le condizioni di cui all'art. 184-*bis*, comma 1°, o che rispetta i criteri stabiliti in base all'art. 1849-*bis*, comma 2°»; la definizione viene quindi completata dall'art. 184-*bis* introdotto con l'art. 12 d.lgs. n. 205/2010.

originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto; *b*) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi; *c*) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale; *d*) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute. // 2. Sulla base delle condizioni previste al comma 1°, possono essere adottate misure per stabilire criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti. All'adozione di tali criteri si provvede con uno o più decreti del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare (ora Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica), ai sensi dell'art. 17, comma 3°, della legge 23 agosto 1988, n. 400, in conformità a quanto previsto dalla disciplina comunitaria».

Si imporrebbe così, secondo taluni studiosi¹⁷, un concetto “nuovo ed autonomo” rispetto a quello di rifiuto: all'allora Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) il compito di definire i criteri e principi in presenza dei quali determinate categorie di residui di produzione possano essere qualificati sottoprodotti e non rifiuti.

Alla luce del nuovo testo, emergono effettivamente elementi di novità, anche se secondo la Corte di giustizia dell'UE, una sostanza o un oggetto che costituisce un “sottoprodotto”, già ai sensi dell'art. 5, par. 1, della direttiva 2008/98, non era da considerare rifiuto rientrando nell'ambito di applicazione di tale direttiva. Da tempo, secondo una impostazione ormai consolidata, la qualificazione di “sottoprodotto” e quella di “rifiuto” si escluderebbero a vicenda¹⁸.

La stessa gestione dei rifiuti avviene peraltro nel rispetto di una gerarchia ben definita (art. 179 del Codice dell'ambiente): *a*) prevenzione; *b*) preparazione per il riutilizzo; *c*) riciclaggio; *d*) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; *e*) smaltimento.

Si tratta di passaggi fondamentali, presenti nella direttiva quadro del

¹⁷ v. P. GIAMPIETRO, *I trattamenti del sottoprodotto e la “normale pratica industriale”*, in *Ambiente*, 2013.

¹⁸ Cfr. la sentenza della Corte giust. UE del 14 ottobre 2020, *Sappi Austria Produktion e Wasserverband “Region Gratkorn-Gratwein”*, C-629/19, EU:C:2020:824, punto 71.

2018, che si trovano menzionati nell'ambito della c.d. gerarchia nella gestione dei rifiuti o, più correttamente, nella gerarchia delle modalità di approccio alle problematiche ambientali generate dalla produzione dei rifiuti. In tale sede di valutazione vengono valorizzate *in primis* la prevenzione e le attività ad essa riconducibili (preparazione per il riutilizzo, riutilizzo, riciclaggio e recupero), in *ultima ratio* lo smaltimento¹⁹.

La prevenzione progettata “durante”²⁰ il ciclo di produzione potrebbe essere strategica. Se si possono riutilizzare i residui della lavorazione, ove possibile da rimettere nei cicli produttivi in un'ottica di economia circolare, si può evitare che gli scarti (o prodotti secondari) del processo di produzione divengano rifiuti da smaltire.

Il d.lgs. n. 116 del 3 settembre 2020, che fa parte dei decreti di attuazione del Pacchetto economia circolare, con l'obiettivo di portare il riciclo dei rifiuti urbani ad almeno il 55% entro il 2025, al 60% entro il 2030 e al 65% entro il 2035, contiene una nuova definizione di rifiuti urbani, facendo rientrare tra questi²¹ i «rifiuti della manutenzione del verde pubblico, come foglie, sfalci d'erba e potature di alberi».

Nel corso del tempo, la disciplina giuridica riservata agli sfalci e alle potature è caratterizzata da una sempre maggiore difficoltà interpretativa, che si snoda tra disciplina dei sottoprodotti, disciplina dei rifiuti e giurisprudenza.

¹⁹ Per “preparazione per il riutilizzo” s'intendono, ai sensi dell'art. 10 d.lgs. n. 205/2010 (che ha modificato l'art. 183, lett. *q*), cod. ambiente) «le operazioni di controllo, pulizia, smontaggio e riparazione attraverso cui prodotti e componenti di prodotti diventati rifiuti sono preparati in modo da poter essere reimpiegati senza altro pretrattamento», ossia quell'insieme di operazioni minimali che consentono il reimpiego (riutilizzo) del prodotto senza alcuna operazione ulteriore. Il “riutilizzo”, definito dall'art. 183, lett. *r*), cod. ambiente, si definisce come «qualsiasi operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono rifiuti sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti». Per “riciclaggio” s'intende, ai sensi dell'art. 183, lett. *u*), cod. ambiente «qualsiasi operazione di recupero attraverso cui i rifiuti sono trattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini. Include il trattamento di materiale organico ma non il recupero di energia né il ritrattamento per ottenere materiali da utilizzare quali combustibili o in operazioni di riempimento». Per “recupero” ai sensi dell'art. 183, lett. *t*), s'intende «qualsiasi operazione il cui principale risultato sia di permettere ai rifiuti di svolgere un ruolo utile, sostituendo altri materiali che sarebbero stati altrimenti utilizzati per assolvere a una particolare funzione o di prepararli ad assolvere tale funzione, all'interno dell'impianto o nell'economia in generale» (es. utilizzazione come combustibile o come altro mezzo per produrre energia; compostaggio; recupero dei metalli; rigenerazione degli oli etc.).

²⁰ Ne sottolinea l'importanza, F. DE LEONARDIS, *op. loc. cit.*

²¹ Il successivo d.lgs. n. 213 del 23 dicembre 2022 contiene anch'esso una serie di modifiche alla Parte IV del Codice dell'ambiente nei Titoli I, II e III, volte a garantire un coordinamento e una coerenza normativa in seguito alle modifiche e alle abrogazioni che nel corso degli ultimi anni hanno interessato il Codice dell'ambiente.

4. Secondo la Corte di Cassazione, gli sfalci e le potature *non* costituiscono rifiuto – rientrando nella disciplina di cui all'art. 185, comma 1°, lett. *f*), d.lgs. N. 152/2006 – *solo* se vengono riutilizzati in agricoltura, in silvicoltura o per la produzione di energia da biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione o a mezzo di cessione a terzi, sempre che siano seguite procedure che non danneggino l'ambiente o non mettano in pericolo la salute umana. Se questi presupposti non ricorrono, gli scarti vegetali di cui sopra sono classificabili come rifiuti²².

Nel caso portato all'attenzione della Corte di giustizia, non sarebbe emerso che gli sfalci e le potature residuati dai lavori di giardinaggio eseguiti dal ricorrente fossero destinati a essere riutilizzati in una delle attività indicate, al cui svolgimento peraltro il ricorrente non era autorizzato, non esercitando lo stesso alcuna attività artigianale o comunque d'impresa. Poiché gli sfalci e le potature rinvenuti all'interno dell'autocarro oggetto di sequestro sono stati ritenuti rifiuti, il loro trasporto per conto di terzi è stato considerato illecito, non risultando il ricorrente neppure iscritto all'Albo Nazionale Gestori Ambientali²³.

²² In tal senso, Corte cass., sez. III pen, n. 4221 del 1° febbraio 2023.

Letteralmente, l'art. 185 ("Esclusione dal campo di applicazione"), lett. *f*) riguarda: le materie fecali, se non contemplate dal comma 2°, lett. *b*), del presente articolo, la paglia e altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, gli sfalci e le potature effettuati nell'ambito delle buone pratiche colturali, utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a terzi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana, nonché la posidonia spiaggiata, laddove reimpressa nel medesimo ambiente marino o riutilizzata a fini agronomici o in sostituzione di materie prime all'interno di cicli produttivi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana. Mentre l'art. 183 comma 1°, lett. *n*), si occupa delle attività di "gestione dei rifiuti".

²³ La Corte di Cass., sez. III, n. 2290, del 28 novembre 2017, ritiene che anche l'occasionale attività di trasporto di rifiuti non pericolosi prodotti nell'esercizio della propria attività d'impresa richieda l'iscrizione nell'Albo nazionale gestori ambientali, sia pur nell'apposita sezione di cui all'art. 212, comma 8, d.lgs. n. 152/2006 e secondo la procedura semplificata ivi descritta, che presuppone una comunicazione. L'inadempimento di tali obblighi di comunicazione e iscrizione integra, per pacifico orientamento, la contravvenzione di cui all'art. 256, comma 1°, lett. *a*), d.lgs. n. 152/2006 (secondo Cass., sez. III, n. 26435, del 23 marzo 2016, secondo cui «nelle ipotesi di trasporti occasionali o episodici di rifiuti propri non pericolosi, risponde del reato di cui all'art. 256, comma primo, d.lgs. n. 152 del 2006, chiunque vi provveda con mezzi propri e non autorizzati, anziché attraverso imprese esercenti servizi di smaltimento iscritte all'Albo nazionale dei gestori ambientali»).

Recentemente, la Cassazione ha aggiunto che il responsabile tecnico, pur formalmente non destinatario diretto del precetto penale, viene investito dalla legge (*rectius*: regolamento) di una vera e propria «posizione di garanzia» relativa al rispetto della normativa in materia di gestione dei rifiuti. Pertanto, richiama «l'art. 12 del d.m. 3 giugno 2014, n. 120 del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (Regolamento relativo all'istituzione

Con il parere prot. n. 8890 del 18 marzo 2011, la Direzione generale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare – rispondendo ad un quesito formulato dalla Provincia di Mantova – aveva fornito alcuni chiarimenti sul regime da applicare a sfalci e potature, indicando in quali ipotesi la gestione di tali residui dovesse essere effettuata ai sensi della normativa sui rifiuti. Nel parere, in particolare, veniva precisato che l'art. 185 (“Esclusioni”) doveva ritenersi applicabile soltanto a sfalci, potature ed altri materiali provenienti da attività agricola o forestale e destinati ad un certo tipo di utilizzi, non comprendendo, invece, i rifiuti vegetali provenienti da aree verdi quali giardini, parchi e aree cimiteriali, da assoggettare alle previsioni della parte IV del Codice dell'ambiente, come rifiuti urbani.

L'ipotesi interpretativa è stata ritenuta eccessivamente restrittiva, nondimeno le questioni giuridiche che gravitano ancora intorno a sfalci e potature e/o alla loro gestione, sono rimaste piuttosto insidiose, tant'è che la giurisprudenza è scesa in campo più volte.

Va segnalato che negli ultimi anni sono intervenuti testi normativi che hanno integrato o modificato il testo del Codice dell'ambiente e, a corredo, non sono mancate diverse circolari ministeriali in proposito²⁴. Numerose amministrazioni e diversi settori produttivi hanno posto quesiti in merito alla qualificazione giuridica ed alla disciplina dei materiali provenienti da sfalci e potature derivanti dalla manutenzione del verde pubblico e privato.

A tale proposito, la circolare MITE n. 51657 del 14 maggio 2021 precisa e distingue: «i materiali prodotti nell'ambito di una attività di manutenzione del verde pubblico sono esclusi dal regime di deroga previsto all'art. 185 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, per cui gli stessi sono qualificabili come rifiuti, integrano la definizione di rifiuto e per essi non ricorrono le condizioni previste dagli artt. 185 e 184-*bis*: in particolare i residui devono essere qualificati come rifiuti urbani ai sensi dell'art. 183, comma 1°, lett. *b-ter* (dopo le modifiche operate dal d. lgs. 116/2020)».

dell'Albo dei gestori ambientali), a norma del quale il responsabile tecnico di una impresa deve porre in essere azioni dirette ad assicurare la corretta organizzazione nella gestione dei rifiuti da parte dell'impresa nel rispetto della normativa vigente e di vigilare sulla corretta applicazione della stessa, nonché svolgere tali compiti in maniera effettiva e continuativa, costituisce in capo al medesimo una vera e propria «posizione di garanzia» relativa al rispetto della normativa in materia di gestione dei rifiuti di cui al d. lgs. 152/2006, con la conseguente responsabilità per gli illeciti connessi alla violazione di tale normativa» (Cass., sez. III pen. 18 aprile 2024, n. 16191).

²⁴ Cfr. R. BERTUZZI, *Rifiuti. Manutenzione forestale urbana*, in *Lexambiente* del 18 ottobre 2023.

Anche i materiali prodotti nell'ambito di una attività di manutenzione del verde privato attuata da una impresa integrano la definizione di rifiuto, se non ricorrono le condizioni previste dagli artt. 185 e 184 *bis*: persino questi devono essere qualificati come rifiuti (ovvero rifiuti speciali)²⁵.

Quanto ai materiali prodotti nell'ambito di una attività di manutenzione del verde privato "fai da te", posta in essere da privati, essi devono essere qualificati come rifiuti urbani ai sensi dell'art. 183, comma 1°, lett. *b-ter*, punto 1.

Di nuovo, con il parere dello stesso Ministero n. 128413 dell'8 agosto 2023 si ribadisce che sfalci e potature possono ben rientrare nella disciplina dei rifiuti, tra i "rifiuti speciali" *ex* art. 184 del Codice dell'ambiente. ("Classificazione"), dove si fa riferimento, ai fini dell'attuazione della Parte IV del d.lgs. n. 152/2006, alla classificazione dei rifiuti secondo l'origine, distinguendoli in rifiuti urbani e rifiuti speciali e, secondo le caratteristiche di pericolosità, in rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi. Tale norma indica proprio al 1° comma, lett. *a*): «i rifiuti prodotti nell'ambito delle attività agricole, agro-industriali e della silvicoltura, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2135 del codice civile, e della pesca».

A proposito del successivo art. 185 ("Esclusioni" dal campo di applicazione della Parte IV del Codice) si potrebbero svolgere alcune altre considerazioni riconducibili alle caratteristiche delle differenti tipologie di residui menzionati. Talvolta talune fattispecie sono sorrette da una diversa *ratio*, in ordine a categorie di residui che vengono regolati altrove, da altre disposizioni normative. Pensiamo solo ai sottoprodotti di origine animale (menzionati all'art. 185, comma 2°, lett. *b*), in particolare ai residui derivanti da attività d'allevamento (soprattutto intensivo), alla loro lavorazione, trasformazione, allo smaltimento, che sono considerati tendenzialmente pericolosi per i terzi e per la popolazione sotto plurimi profili sanitari ed ambientali, soprattutto se destinati ad essere in qualche modo utilizzati, determinando, secondo differenti previsioni normative, responsabilità in capo a tutti i soggetti partecipanti alla filiera produttiva o aventi su di essa poteri di controllo²⁶. Tant'è che, secondo la Corte di Cassazione, i soggetti

²⁵ Sono rifiuti speciali (dal 1° gennaio 2021, *ex* art. 184, secondo quanto disposto dall'art. 6, comma 5°, del d.lgs. 3 settembre 2020, n. 116): «*a*) i rifiuti prodotti nell'ambito delle attività agricole, agro-industriali e della silvicoltura, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2135 del codice civile, e della pesca; (...)».

²⁶ L'art. 185, 2° comma stabilisce: «Sono esclusi dall'ambito di applicazione della parte quarta del presente decreto, in quanto regolati da altre disposizioni normative comunitarie, ivi incluse le rispettive norme nazionali di recepimento: (...); *b*) i sottoprodotti di origine

in questione, «devono essere ritenuti responsabili», secondo le previsioni del Codice dell'ambiente, «dei possibili fenomeni di abbandono di rifiuti speciali o pericolosi e di inquinamento ambientale ai fini dei conseguenti interventi di ripristino sanitario ed ambientale»²⁷.

Vero è che con la modifica disposta con l'art. 1, comma 13°, lett. a) del d.lgs. 3 settembre 2020, n. 116, l'attuale formulazione dell'art. 185, comma 1°, lett. f), introduce elementi di novità concernenti sfalci e potature, prevedendo che sono esclusi dal campo di applicazione della disciplina in materia di rifiuti: «(...) la paglia e altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, gli sfalci e le potature effettuati nell'ambito delle buone pratiche colturali, utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a terzi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana»²⁸.

Si domanda qualcuno: «chissà cosa è passato nella mente di chi (...) ha voluto aggiungere queste due paroline 'magiche' all'art. 185 TUA ("Esclusioni") modificando – tanto per far confusione – il testo "cristallino" della dir. UE 98 del 2008 (art. 2), che non parla minimamente di 'sfalci e potature'»²⁹.

Il testo del d.lgs. n. 116/2020 ha generato in effetti non poca confusione: ne sono seguiti interpellati³⁰ e richieste di chiarimento; recentemente, è

animale, compresi i prodotti trasformati, contemplati dal regolamento (CE) n. 1774/2002, eccetto quelli destinati all'incenerimento, allo smaltimento in discarica o all'utilizzo in un impianto di produzione di biogas o di compostaggio; c) le carcasse di animali morti per cause diverse dalla macellazione, compresi gli animali abbattuti per eradicare epizootie, e smaltite in conformità del regolamento (CE) n. 1774/2002; (...).

²⁷ Secondo il Cons. Stato, sez. II, 4 aprile 2024, n. 3087.

²⁸ In proposito, v. circolare min. n. 0051657 del 14 maggio 2021. V. inoltre d.m. 23 giugno 2016 recante disposizioni relative a "Incentivazione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili diverse da fotovoltaico"; d.m. 13 ottobre 2016, n. 264 recante "Regolamento recante criteri indicativi per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualifica dei residui di produzione come sottoprodotti e non come rifiuti"; d.m. 10 marzo 2020 recante "Criteri ambientali minimi per il servizio di gestione del verde pubblico e la fornitura di prodotti per la cura del verde" e, nello specifico l'Allegato 1, lett. e) (Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di gestione e manutenzione del verde pubblico) - lett. c) (Clausole contrattuali), punto 8 (Reimpiego di materiali organici residui).

²⁹ Così, S. MAGLIA, *Sfalci e potature: bell'esempio di "pasticcio all'italiana"?*, in *Tuttoambiente* del 14 maggio 2024.

³⁰ Il d.l. n. 77 del 31 maggio 2021 ha introdotto, all'art. 3-septies del d.lgs. n. 152/2006, l'istituto dell'interpello in materia ambientale, che consente di inoltrare quesiti, in particolare al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica istanze di ordine generale sull'applicazione della normativa statale in materia ambientale. Si tratta di una possibilità riconosciuta a Regioni, Province autonome di Trento e Bolzano, Province, Città metropolitane, Comuni, associazioni di categoria rappresentate nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e

stato inoltrato persino un quesito dello stesso Ministero alla Commissione europea e la risposta non si è fatta attendere, giungendo prontamente³¹.

Sul tema, il Ministero – come si è già detto – ha avuto modo più volte di esprimersi, insistendo sul fatto che la qualifica di un residuo di produzione come sottoprodotto e non come rifiuto, recepita nell’ordinamento nazionale dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, cioè dal Codice dell’ambiente, ammette (si potrebbe dire, non esclude) la possibilità di qualificare sfalci e potature come sottoprodotti, ponendo tuttavia a carico del produttore l’onere di dimostrare la sussistenza ed il rispetto contemporaneo di tutte le condizioni previste dall’art. 184 *bis* del d.lgs. n. 152/2006.

Con la modifica operata dal d.lgs. n. 116/2020 si fa riferimento espresso agli sfalci e alle potature come materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso, utilizzato in agricoltura, selvicoltura, per la produzione di biomassa.

La questione fondamentale da valutare, a mio modo di vedere, è se sfalci e potature possono derivare da attività *non* necessariamente direttamente collegate ad un processo di produzione, come richiede espressamente la prima condizione indicata alla lett. *a*), comma 1°, del più volte citato art. 184-*bis* sui sottoprodotti, cui si vuole ricondurre il ragionamento.

Concordo con chi chiosa: «c’era proprio bisogno di una nota della Commissione europea del 24 aprile per convincere finalmente tutti (persino il MASE) e per sempre, che l’attività di manutenzione del verde non possa essere considerata un processo di produzione in quanto il suo obiettivo non è la fabbricazione di un prodotto»³²?

5. Considerato il tema, incuriosisce che ci siano ancora profili, per certi versi bizzarri, da affrontare e risolvere: ciò è confermato dal fatto che al Ministero è parso opportuno tornare e ritornare in più di una occasione sul tema, approfondire, precisare, in particolare il significato del concetto di “produzione”, valutare se tale concetto possa essere ricondotto *anche* all’attività manutentiva delle aree verdi pubbliche o private³³.

In argomento, il Ministero richiama spesso i contenuti della circolare esplicativa n. 7619 del 30 maggio 2017, utile per l’applicazione del d.m.

associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale o presenti in almeno cinque Regioni o Province autonome.

³¹ Si fa riferimento alla richiesta del Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica del 20 febbraio 2024, n. 31612.

³² Vedasi ancora S. MAGLIA, *op. ult. cit.*

³³ Cfr. il parere del Ministero dell’ambiente 8 agosto 2023, n. 128413.

13 ottobre 2016, n. 264, con la quale tra l'altro precisa: «con riferimento alla nozione di 'processo di produzione', infine, ci si riferisce ad un processo che trasforma i fattori produttivi in risultati, i quali ben possono essere rappresentati da prodotti tangibili o intangibili, di talché anche la produzione può riguardare non solo i beni, ma anche i servizi e comprende non solo i processi tecnologici di fabbricazione dei componenti del prodotto e il loro successivo assemblaggio, ma anche processi di supporto all'attività di trasformazione, come manutenzione, controllo di processo, gestione della qualità, movimentazione dei materiali».

Sempre secondo il Ministero, tuttavia, l'attività manutentiva, pure se compresa all'interno della definizione di processo produttivo, sarebbe da intendersi attività di supporto del processo produttivo stesso, ovvero finalizzata e funzionale al mantenimento in efficienza del processo produttivo. Per attività manutentive sembrano perciò doversi intendere tutte quelle attività poste a supporto dell'attività produttiva, ovvero finalizzate al mantenimento in efficienza dell'impianto produttivo stesso o delle sue parti costituenti.

Il Ministero ammette – in qualche modo – la presenza di qualche incongruenza nell'ambito della propria proposta ermeneutica, quando precisa che mentre il residuo derivante dalla manutenzione effettuata nell'ambito delle pratiche colturali e che viene riutilizzato in agricoltura, silvicoltura o per produrre energia da tale biomassa, può rientrare nella qualifica di sottoprodotto se rispetta il disposto, i requisiti e il criterio dell'art. 2135 cod. civ., invece la manutenzione e l'utilizzo del residuo da manutenzione del verde ornamentale, ovvero quello derivante da giardini e parchi, indipendentemente se pubblici o privati, difficilmente sembra poter essere configurabile in tal modo.

Parimenti, secondo il Ministero l'unica possibilità percorribile sembra da ricondurre all'attività manutentiva esercitata dall'imprenditore agricolo rientrante nell'ambito dell'art. 2135 cod. civ. Tale disposizione, stabilisce infatti che le attività effettuate dall'imprenditore agricolo, ancorché destinate alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio rurale e forestale, si intendono connesse alle attività di coltivazione del fondo, selvicoltura ed allevamento³⁴.

³⁴ Con riferimento alle disposizioni contenute nel d.m. 23 giugno 2016 ed alla possibilità di considerare tali disposizioni come "speciali", qualificando *ex lege* come sottoprodotti

Il parere della Commissione europea, sollecitata con lettera n. 31612 del 20 febbraio 2024 del Dipartimento Sviluppo Sostenibile del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, esprimendosi sul punto (con riserva di una eventuale interpretazione della Corte di giustizia, l'unico organo a poter fornire una interpretazione giuridicamente vincolante) chiarisce la questione.

In estrema sintesi: gli sfalci e le potature derivanti dalla manutenzione del verde non risultano affatto esclusi dalla disciplina dei rifiuti. Ci si può ricondurre alla disciplina dei sottoprodotti, come individuata dalla normativa europea e recepita da quella italiana nel testo del Codice dell'ambiente, ma il servizio di manutenzione del verde in sé e per sé non sembra rientrare in alcun "processo di produzione". Il ragionamento vale quale che sia la loro destinazione, ovvero anche se essi risultano destinati (o meno) alla produzione di compost o biogas. Ciò significa che il d.m. n. 264/2016, volto a classificare sfalci e potature come sottoprodotti per la produzione di energia sarebbe da rivedere, tenendo conto (in qualche misura) delle indicazioni richieste e ricevute dalla Commissione UE³⁵.

taluni tipi di residui, tra i quali i residui della manutenzione del verde pubblico e privato, potature e ramaglie, poiché elencati al suo interno (Allegato 1, Tabella 1.A "Elenco sottoprodotti utilizzabili negli impianti a biomasse e biogas"), esonerando in tal modo il produttore e l'utilizzatore dall'onere di attestare in ogni fase della gestione del residuo, il rispetto delle condizioni di cui all'art. 184-*bis* del d.lgs. n. 152/06, va detto che il citato decreto ministeriale, al pari di altre disposizioni normative vigenti, che pure menzionano tipologie di residui potenzialmente gestibili come sottoprodotti, non può e non potrebbe neppure, stabilire un elenco di materiali e sostanze senz'altro qualificabili come sottoprodotti, dovendo comunque rimettere la valutazione ad una analisi, caso per caso, del rispetto contemporaneo di tutte le condizioni indicate dall'art. 184-*bis* del d.lgs. n. 152/06. Tale elenco costituisce quindi esclusivamente una elencazione dei possibili sottoprodotti utilizzabili negli impianti a biomasse e biogas e non costituisce deroga all'onere della prova che continua a permanere in carico al produttore del residuo ai sensi dell'art. 184-*bis* del d.lgs. n. 152/06 e deve essere verificato caso per caso.

Fermo restando quanto sopra già indicato, ovvero che un elenco di materiali gestibili come sottoprodotti non è mai da intendersi come una esclusione *ex lege* dall'ambito di applicazione della disciplina dei rifiuti, le indicazioni contenute all'interno del dm 10 marzo 2020, "Criteri ambientali minimi per il servizio di gestione del verde pubblico e la fornitura di prodotti per la cura del verde", ed in particolare il reimpiego dei materiali organici residuali *in situ* ai fini del compostaggio, dovrà essere sempre valutata alla luce di quanto discusso in merito alle corrette modalità di gestione di tale residuo. A tale riguardo si possono tenere in considerazione le disposizioni stabilite dall'art. 183, comma 1°, lett. *qq-ter* del d.lgs. 152/06 e quanto specificatamente indicato per l'autorizzazione di tale attività dall'art. 214, comma 7-*bis*, del medesimo decreto legislativo. Cfr. le sentenze della Corte di cass. citate alle note 23 e 24.

³⁵ Preme evidenziare che nel decreto si fa riferimento anche a sottoprodotti derivati dalla gestione del bosco, oltretutto ai residui "di campo delle aziende agricole", oltretutto potature, ramaglie, residui della manutenzione del verde pubblico e privato, ecc.

Recentemente, la Corte di cassazione è intervenuta per ribadire che «il testo letterale dell'art. 184, comma 1°, lett. a), lascia chiaramente intendere che il sottoprodotto deve 'trarre origine', quindi provenire direttamente, da un 'processo di produzione', dunque da un'attività chiaramente finalizzata alla realizzazione di un qualcosa ottenuto attraverso la lavorazione o la trasformazione di altri materiali»³⁶.

Pertanto, la medesima Corte conferma che l'onere della prova relativa alla sussistenza delle condizioni di liceità dell'utilizzo del rifiuto o che escludono la natura di rifiuto ricade su colui che ne invoca l'applicazione, significativamente accennando al fatto che varie possono essere le declinazioni giuridiche sul tema.

Quando si parla di «sfalci e potature effettuati nell'ambito delle buone pratiche colturali, utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa» (art. 185, comma 1°, lett. f), occorre peraltro intendersi a proposito di discipline differenti, riconducibili a diverse attività.

La formulazione letterale del Codice sembra riferirsi fondamentalmente ad una eventuale *utilizzazione* nell'ambito dell'attività agricola, silvicola, alla produzione di biomasse e poter essere o meno orientata al mercato.

Con riguardo alla possibile produzione di energia derivante delle biomasse, occorre confrontarsi con varie discipline: dal 13 agosto 2024 il Decreto-Ambiente sugli incentivi per gli impianti a fonti rinnovabili innovativi e con ridotto impatto sull'ambiente e sul territorio (c.d. "Decreto Fer2", d.m. 19 giugno 2024, pubblicato sul sito istituzionale del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica il 12 agosto 2024) disciplina, in attuazione del d.lgs. 199 dell'8 novembre 2021, le modalità e le condizioni per l'accesso agli incentivi previsti a favore degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili «innovativi o con costi di generazione elevati».

Tra questi, vengono considerati gli impianti alimentati da biogas e biomasse, solari termodinamici, fotovoltaici, geotermoelettrici, eolici *off-shore* che rispettino i requisiti generali (per esempio in termini di potenza) fissati dall'art. 3 del decreto e i requisiti specifici di cui all'Allegato 2.

Per gli impianti a biogas e biomassa, in particolare, il decreto consente l'accesso agli incentivi solo per quelli che utilizzano i sottoprodotti e i

³⁶ Cfr. Corte cass., sez. III pen., 8 maggio 2024, n. 18020, a proposito della realizzazione di una stradina di cantiere utilizzando materiali da demolizione, scarti vegetali, scarti di carta e cartone.

prodotti elencati nel decreto stesso (e non anche i rifiuti organici come era invece previsto dal d.m. 23 giugno 2016), facendo espresso riferimento a taluni sottoprodotti derivanti da attività agricola e di allevamento (come residui e potature di campo) e ad altri derivanti da attività alimentari ed agroindustriali, producendo un elenco.

Da parte sua, l'art. 2 del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199 "Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili" fa riferimento, tra le altre, anche alle definizioni di "biogas": (combustibili e carburanti gassosi prodotti dalle biomasse); oltreché biomassa: frazione biodegradabile dei prodotti, rifiuti, sottoprodotti e residui di origine biologica provenienti dall'agricoltura, comprendente sostanze vegetali e animali, dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, comprese la pesca e l'acquacoltura, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti, compresi i rifiuti industriali e urbani di origine biologica; nonché di biomassa agricola: biomassa risultante dall'agricoltura; biomassa forestale: biomassa risultante dalla silvicoltura.

Con riferimento alla biomassa forestale, va richiamato, tra gli altri, il reg. UE n. 2022/2448/UE, che stabilisce orientamenti operativi concernenti i metodi di dimostrazione del rispetto dei criteri di sostenibilità per la biomassa forestale in attuazione dell'art. 29 della direttiva (UE) 2018/2001 UE. Secondo il suddetto regolamento, la biomassa forestale usata per produrre energia deve essere sostenibile, ed è considerata «sostenibile» (quindi annoverabile tra le energie rinnovabili) se rispetta i criteri di sostenibilità di cui all'art. 29, paragrafi 6 e 7 della sopra indicata direttiva 2018/2001 UE relativi alla modalità di raccolta della biomassa forestale e alle emissioni derivanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura.

A questo proposito, occorrerebbe, secondo taluni autori, approfondire e tenere in considerazione le differenze tra le biomasse forestali, in particolare legnose provenienti da gestione forestale sostenibile e le biomasse legnose derivanti dal cosiddetto "fuori foresta", ossia da quanto originato dal materiale legnoso in qualche modo prodotto dalle aree escluse dalla definizione di bosco di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 34 del 2018, dai cedui a corta rotazione, dalle potature ad es. dei frutteti, dalla pioppicoltura, o altro³⁷.

³⁷ Cfr. *Position paper biomasse*, in *Sherwood*, del 18 luglio 2023, con il commento, tra gli altri, di A. STEFANI.

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

PRELAZIONE AGRARIA

CASSAZIONE CIVILE, sez. III – 7 agosto 2023, n. 23989 (Ord.) – Pres. FRASCA – Est. ROSSELLO – *Società agricola La Groletta s.s. (avv. Sella) c. Provincia di Verona (avv. Trentini) e L.C. (avv. Contaldi, Nuzzi e Ravignani) (Dichiarata inammissibile il ricorso avverso App. Venezia 23 settembre 2019 n. 4496).*

In tema di esercizio del diritto di prelazione o di riscatto agrario da parte delle società agricole di persone di cui all'art. 2, comma 3°, del d.lgs. n. 99 del 2004, l'iscrizione della qualifica di coltivatore diretto di almeno la metà dei soci nella sezione speciale del registro delle imprese costituisce una forma di pubblicità dichiarativa indispensabile senza equipollenti, stante la portata derogatoria della norma speciale rispetto alla disciplina codicistica di cui all'art. 2193 cod. civ., il quale consente di provare che i terzi abbiano avuto aliunde conoscenza dei fatti per i quali è prevista l'iscrizione (1).

(Omissis).

1. L.C., in proprio nonché quale titolare dell'Azienda Agricola Le Giare di L.C., convenne in giudizio dinanzi al Tribunale di Verona la Provincia di Verona nonché la società Agricola La Groletta s.s. per ottenere il trasferimento di due lotti di terreni agricoli, allegando di essere risultato, a seguito di un'asta pubblica indetta dalla proprietaria Provincia di Verona, aggiudicatario degli stessi in via provvisoria, in attesa del perfezionamento della procedura relativa all'offerta di prelazione a favore dei terzi confinanti, tra cui la società Agricola La Groletta s.s., e affermando, tra l'altro, l'insussistenza del diritto di prelazione agraria illegittimamente esercitato dalla società agricola convenuta. Il L. espose di essere venuto a conoscenza della prelazione esercitata in relazione ad entrambi i lotti da La Groletta, e pertanto chiese di prendere atto della illegittimità della prelazione esercitata da quest'ultima, stante l'insussistenza dei requisiti sia soggettivi che oggettivi in capo alla stessa.

2. Si costituì in giudizio La Groletta, deducendo in particolare la sussistenza dei requisiti soggettivi, posto che, seppure non risultanti dalla visura camerale, da un atto notarile del 2005, iscritto nel registro delle imprese il 19 luglio 2005, si sarebbe potuto evincere che almeno la metà dei soci fosse in possesso della qualifica di coltivatore diretto, sostenendo al contempo la sussistenza dei requisiti oggettivi necessari. La Groletta propose inoltre domanda riconvenzionale finalizzata ad ottenere, in virtù della esercitata prelazione e dell'avvenuto saldo integrale del prezzo, la declaratoria della propria piena ed esclusiva titolarità dei terreni agricoli per cui è causa.

3. Si costituì la Provincia di Verona dando atto di avere, nelle more del giudizio, dato seguito al procedimento di aggiudicazione dei lotti e di aver trasferito, con atto pubblico di compravendita, i fondi in questione all'azienda agricola Le

Giare del L., non sussistendo in capo alla società agricola La Groletta i requisiti per il valido esercizio della prelazione.

4. Il Tribunale di Verona dichiarò cessata la materia del contendere sulle domande del L., stante il perfezionamento della compravendita tra quest'ultimo e la Provincia di Verona. Rigettò la domanda riconvenzionale della società agricola La Groletta, sulla base della considerazione che la predetta società non avesse dato prova che al momento dell'esercizio della prelazione sussistessero i presupposti richiesti dalla legge e, in particolare, la qualifica di coltivatore diretto in capo ad almeno la metà dei soci.

5. La sentenza del Tribunale venne impugnata da La Groletta dinanzi alla Corte di Appello di Venezia. Si costituirono sia l'azienda agricola Le Giare di L. che la Provincia di Verona, quest'ultima formulando appello incidentale in relazione alla ritenuta erronea compensazione delle spese di lite da parte del giudice di prime cure.

6. Con sentenza n. 4496/2019 del 23 settembre 2019, pubblicata il 21 ottobre 2019, oggetto di ricorso, la Corte di appello di Verona ha confermato la sentenza di primo grado e, per l'effetto, ha rigettato l'appello principale proposto dalla società agricola la Groletta, nonché quello incidentale proposto dalla Provincia di Verona. A fondamento della decisione, per quanto ancora rileva in questa sede, la Corte territoriale ha posto la circostanza della insussistenza in capo alla società agricola appellante del diritto di prelazione agraria.

La Corte ha osservato che la scrittura privata, modificativa dell'atto costitutivo della società, iscritta nel 2005 dalla Groletta s.s. nel registro delle imprese, fosse inidonea ad assolvere al requisito soggettivo richiesto dal d.lgs. 99 del 2004, art. 2 ai fini della nascita in capo ad una società agricola di persone del diritto di prelazione, in quanto contenente solo la cessione delle quote e la modifica dei patti sociali. Invero - osserva la sentenza - la qualifica di coltivatore diretto è stata iscritta accanto ad alcuni soci non all'epoca dell'esercizio del diritto di prelazione ma solo tardivamente, in data successiva all'inizio della causa.

7. Avverso la predetta sentenza, la società Agricola la Groletta s.s. propone ricorso per cassazione affidato ad un unico motivo, cui resistono con separati controricorsi L.C., in proprio nonché quale titolare dell'Azienda Agricola Le Giare di L.C., e La Provincia di Verona.

8. La trattazione del ricorso è stata fissata ai sensi dell'art. 380-*bis*.1. cod. proc. civ.

9. Il Pubblico Ministero non ha depositato conclusioni.

10. Le parti hanno depositato memoria.

Considerato che:

1. Con l'unico motivo di ricorso, la ricorrente denuncia, in relazione all'art. 360, comma 1°, n. 3, cod. proc. civ., "Violazione o falsa applicazione di norme

di diritto in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 3. - Violazione o falsa applicazione del d.lgs. n. 29 marzo 2005, n. 99, art. 2, comma 3°, dell'art. 2188 cod. civ., nonché del d.P.R. 7 dicembre 1995, n. 581 (artt. 5-6-7-8-18-23-24). Regolamento di attuazione della legge 29 dicembre 1993, n. 580, art. 8 in materia di istituzione del registro delle imprese". La ricorrente lamenta che la Corte territoriale abbia affermato non sussistente in capo ad essa il diritto di prelazione, erroneamente ritenendo non integrato il requisito soggettivo necessario ai sensi del d.lgs. n. 99 del 2004, art. 2 della qualifica di coltivatore diretto dei soci della società agricola prelazionaria, laddove, invece, dalla scrittura privata iscritta dalla società ricorrente nel 2005 nella sezione speciale del Registro delle imprese, già risultava che cinque dei nuovi soci fossero in possesso della qualifica di coltivatore diretto. Ciò, a detta della ricorrente, sarebbe rispettoso del sistema istitutivo del registro delle imprese (d.P.R. n. 581-95, art. 7), il quale impone che nel registro medesimo sia iscritta la società semplice e non i singoli componenti la base sociale della medesima (così a p. 13 penultimo p., del ricorso).

Anche a voler ritenere sussistente una difformità tra la domanda e il contenuto dell'atto trascritto, osserva la ricorrente, la Corte territoriale avrebbe dovuto conformarsi alla circolare n. 407/C del 9 gennaio 1977 emanata dal Ministero dell'Industria, del commercio e dell'artigianato ai sensi della quale, tra l'altro, "in caso di difformità tra la descrizione sintetica contenuta nel modello di domanda e l'atto stesso, necessariamente fa testo il contenuto dell'atto di cui si chiede l'iscrizione o il deposito".

2. Sull'unico motivo di ricorso. La sentenza gravata è in linea con la giurisprudenza di legittimità in materia, secondo la quale le ipotesi di prelazione-riscatto sono considerate "tassative" e "di stretta interpretazione" (*ex plurimis*, cfr. Cass., 25 marzo 2016, n. 5952: "I diritti di prelazione e riscatto agrari costituiscono ipotesi tassative, non suscettibili di interpretazione estensiva"; Cass., n. 6572/2013: "In tema di prelazione agraria, il carattere eccezionale delle norme impedisce un'interpretazione estensiva. Così come la S.C. vieta altresì l'interpretazione "analogica"; Cass., n. 26286/2008: «In tema di prelazione agraria la legge n. 590 del 1965, comma 1° dell'art. 8, integra una norma di stretta interpretazione in quanto apportante speciali limitazioni al diritto di proprietà. La stessa, quindi, contempla un numero chiuso di situazioni soggettive protette e non può trovare applicazione oltre i casi ivi previsti»).

2.1 In particolare, la sentenza gravata richiama la pronuncia Cass., sez. III, 5 marzo 2019, n. 6302, a mente della quale: "Ai sensi del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, art. 2, comma 3° «l'esercizio del diritto di prelazione o di riscatto di cui all'art. 8 della legge 26 maggio 1965 n. 590 e successive modificazioni, ed alla legge 14 agosto 1971 n. 817, art. 7, spetta anche alla società agricola di persone qualora almeno la metà dei soci sia in possesso della qualifica di coltivatore diretto come risultante dall'iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese di cui all'art. 2188 e ss. del codice civile». Non vi è dubbio, in primo luogo, della portata derogatoria di detta norma, regolante lo specifico istituto del riscatto agrario, rispetto alla disciplina codicistica di cui all'art. 2193 cod. civ., che regola in generale l'efficacia dell'iscrizione nel registro delle imprese e che consente di provare che i terzi abbiano avuto *aliunde* conoscenza dei fatti per i quali è prevista l'iscrizione. Corretta-

mente, pertanto, la Corte d'appello, sulla base di detta speciale disposizione, senza quindi violare l'art. 2188 cod. civ. con riferimento alla funzione dell'iscrizione nel registro delle imprese, ha ritenuto requisito ostativo dirimente per l'esercizio del riscatto l'omessa indicazione del socio coltivatore diretto (...) nella sezione speciale del registro delle imprese. Contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, siffatta interpretazione non solo è fondata sul chiaro ed univoco tenore letterale della detta norma (che richiede espressamente l'iscrizione e non prevede in alcun modo la possibilità di dimostrare *aliunde* il possesso del requisito richiesto) ma è da ritenersi anche in linea con la *ratio* della stessa; con la norma in esame, invero, il legislatore ha inteso coniugare il riconoscimento dello sviluppo della forma societaria in agricoltura con la tutela del terzo acquirente, estendendo sì alla società agricola il diritto di riscatto spettante ai coltivatori diretti del fondo confinante, ma alla condizione che almeno la metà dei soci siano coltivatori diretti e che tale qualifica, proprio a tutela del terzo acquirente, risulti dall'iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese di cui all'art. 2188 cod. civ. Al riguardo va, inoltre, evidenziato, ad ulteriore conferma della correttezza dell'interpretazione fornita dalla Corte territoriale e dell'esigenza di tutela del terzo che ispira la norma, che le agevolazioni tributarie di cui al d.lgs. n. 99 del 2004, comma 4° del medesimo, ove non rileva la tutela del terzo, sono riconosciute «alle società agricole di persone con almeno un socio coltivatore diretto» (art. 2, comma 4-*bis*, d.lgs. cit.), senza quindi che in tal caso sia richiesto che la qualifica di coltivatore diretto risulti dall'iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese (*ubi lex voluit ibi dixit*). Né siffatta interpretazione può ritenersi, come sostenuto dalla ricorrente, «foriera di disparità di trattamento tra il coltivatore diretto laddove eserciti la sua attività quale singolo e laddove invece la eserciti all'interno di una società di persone di cui faccia parte quale socio», atteso che il differente trattamento è determinato proprio dall'esercizio in forma societaria dell'attività di coltivatore diretto, che, come tale, impone, a tutela del terzo acquirente e della libera circolazione dei beni, una più immediata e certa conoscenza dell'eventuale qualifica di coltivatore diretto dei soci e, conseguentemente, del diritto di riscatto in capo alla società”.

2.2. Alla luce di tali principi, l'accertamento della qualifica di coltivatore diretto ad almeno la metà dei soci deve avvenire con rigide modalità, previste *ex lege*, con efficacia *erga omnes*, non potendosi attribuire valenza equipollente ad un atto notarile depositato presso la Camera di Commercio, per quanto regolarmente iscritto.

2.3 L'art. 2193 cod. civ., il quale consente la prova che i terzi abbiano comunque avuto conoscenza del fatto non iscritto, è derogato dalla norma speciale di cui al d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, art. 2, che sta alla base della domanda di prelazione, e secondo il quale l'esercizio della prelazione agraria spetta alle società qualora almeno la metà dei soci sia in possesso della qualifica di coltivatore diretto come risultante dall'iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese di cui all'art. 2188 ss. cod. civ.

2.4 La sentenza gravata ha fatto corretta applicazione di tali principi. Si legge infatti in motivazione: «Dalla visura storica estratta il 19 giugno 2012 risulta che la modifica dei patti sociali sia stata iscritta in data 19 luglio 2005 ma che, accanto ad

alcuni soci, sia stata iscritta la specifica qualifica di coltivatore diretto solo in data 12 giugno 2012». Il d.lgs. n. 99/2004, art. 2, 2° comma, esige per il riconoscimento del diritto di prelazione in capo alla società agricola di persone che il possesso della qualifica di coltivatore diretto in almeno la metà dei soci risulti «dall'iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese di cui all'art. 2188 e seguenti del codice civile». Il fatto particolare – qualifica soggettiva in capo al socio – non era stato iscritto all'epoca dell'esercizio del diritto di prelazione ma solo tardivamente, ai fini che interessano, in data successiva all'inizio della presente causa. L'iscrizione del socio coltivatore diretto nella sezione speciale del registro delle imprese costituisce una forma di pubblicità dichiarativa indispensabile senza equipollenti. Nel ricordare che il possesso del requisito soggettivo non è dimostrabile in altro modo la giurisprudenza (cfr. Cass., sez. III, 5 marzo 2019, n. 6302) ha di recente affermato che la norma intende coniugare il riconoscimento dello sviluppo della forma societaria in agricoltura con la tutela del terzo acquirente, estendendo alla società agricola il diritto di riscatto ma, ponendo come condizione, che almeno la metà dei soci siano coltivatori diretti e che tale qualifica, proprio a tutela del terzo acquirente, risulti dall'iscrizione nella sezione speciale del registro. Senza l'iscrizione della qualifica del socio nel pubblico registro non è garantita la conoscibilità per il terzo acquirente. Nel caso di specie la pubblicità non era stata assolta con la sola iscrizione dell'atto di cessione delle quote e modifica dei patti sociali».

2.5 Ferme queste considerazioni, con specifico riguardo al tenore del motivo di ricorso, se ne deve preliminarmente rilevare la manifesta inammissibilità, in quanto esso omette di svolgere una critica alla motivazione della sentenza impugnata, la quale è sostanzialmente imperniata sull'assunto che la norma del d.lgs. n. 99 del 2004, art. 2, là dove prescrive «che almeno la metà dei soci sia in possesso della qualifica di coltivatore diretto come risultante dall'iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese», intende alludere ad una iscrizione specificamente diretta ad evidenziare tale qualità e non all'emergenza della qualità da un atto iscritto avente altra natura, come fu l'atto di modificazione del contratto sociale iscritto nel 2005.

2.6 Il motivo avrebbe dovuto criticare tale assunto della sentenza, mentre non lo fa e svolge considerazioni che ne prescindono, là dove si attarda a esporre che l'iscrizione dell'atto di modificazione seguì le regole e poi evoca la circolare n. 3407/C del 9 gennaio 1977 emanata dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato in modo controproducente, atteso che detta circolare sottolinea, ovviamente, che l'individuazione dell'oggetto dell'iscrizione e, dunque, l'individuazione di essa concerne l'atto. Nella specie l'atto iscritto, proprio per la sua natura di atto di modifica del contratto sociale non poteva, nel risultare iscritto, soddisfare il requisito di pubblicità indicato dal d.lgs. n. 99 del 2004, art. 2.

2.7 Proprio tale considerazione evidenzia gradatamente la manifesta infondatezza della prospettazione della ricorrente, che può predicarsi sulla base del seguente principio di diritto: «Il d.lgs. n. 99 del 2004, comma 3° dell'art. 2, allorché dispone che l'esercizio del diritto di prelazione o di riscatto di cui alla legge 26 maggio 1965, n. 590, art. 8, e successive modificazioni, ed alla legge 14 agosto 1971, n. 817, art. 7, spetta anche alla società agricola di persone qualora almeno la

metà dei soci sia in possesso della qualifica di coltivatore diretto come risultante dall'iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese di cui all'art. 2188 e seguenti del codice civile, allude all'iscrizione di un atto che abbia lo scopo di evidenziare tale qualità dei soci e, dunque, che figuri come tale indicato e non ad un atto avente un diverso oggetto, che venga, dunque, iscritto ed indicato con riferimento ad esso, in cui semplicemente risulti indicata quella qualità».

2.8 Che questa sia la logica della previsione si desume dalla funzione di notificazione indicata dall'ord. n. 6302 del 2019 (evocata dalla sentenza impugnata), essendo palese che solo dall'iscrizione di un atto che sia indicato come finalizzato ad indicare i soci coltivatori diretti la funzione di pubblicità possa essere assolta, nel mentre l'iscrizione di un atto che sia indicato avere altro oggetto non può assolvere a detta funzione, poiché il terzo che consulti il registro non è messo in grado di percepire che al suo interno i soci si sono qualificati come coltivatori diretti. Tanto si osserva ribadendo che l'iscrizione della qualità dei soci è condizione necessaria per l'esercizio della prelazione.

2.9 Il ricorso è dichiarato inammissibile e le spese seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo, secondo il d.m. n. 55 del 2014.

P.Q.M.

La Corte dichiara inammissibile il ricorso. Condanna la ricorrente al pagamento, in favore dei controricorrenti L.C., quale titolare della società Agricola "Le Giare di L.C.", e Provincia Verona, delle spese del presente giudizio di legittimità, che liquida in Euro 13.200,00 oltre gli esborsi, liquidati in Euro 200,00, oltre accessori di legge, per ciascuno dei controricorrenti.

Ai sensi del d.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1-*quater*, inserito dalla legge n. 228 del 2012, art. 1, comma 17°, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello per il ricorso, a norma del comma 1-*bis*, dello stesso art. 13, ove dovuto.

(Omissis).

(1) Prelazione agraria delle società e mancata iscrizione del socio coltivatore diretto nella sezione speciale del registro delle imprese.

SOMMARIO: 1. Il caso sottoposto a giudizio. – 2. La prelazione agraria: cenni introduttivi. – 3. Il diritto di prelazione delle società agricole di persone. – 4. La qualifica soggettiva della società titolare del diritto di prelazione. – 5. La portata derogatoria dell'art. 2, comma 3°, del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99. – 6. Considerazioni conclusive.

1. L'ordinanza della Corte di Cassazione in commento esamina una questione di particolare interesse in tema di prelazione agraria delle società, ovvero sia la funzione da attribuire all'iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese di almeno la metà dei soci delle società agricole di persone, alle quali è stato esteso il diritto di prelazione con la riforma del 2004 ai sensi dell'art. 2, comma 3° del d.lgs. 29 marzo 2004,

n. 99. Il diritto spetta loro sia nell'ipotesi in cui esse conducano in affitto il fondo posto in vendita, sia qualora siano proprietarie del fondo confinante. La norma prevede, nello specifico, che l'esercizio del diritto di prelazione o di riscatto agrari spetti anche alle società agricole di persone «qualora almeno la metà dei soci sia in possesso della qualifica di coltivatore diretto come risultante dall'iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese di cui all'articolo 2188 e seguenti del codice civile».

La vicenda in esame trae origine dall'esercizio del diritto di prelazione agraria da parte della società agricola La Groletta s.s., in qualità di proprietario confinante, relativamente a due lotti di terreni a destinazione agricola oggetto di un'asta pubblica indetta dalla Provincia di Verona, proprietaria degli stessi. Della suddetta asta era risultato provvisoriamente aggiudicatario L.C., in proprio nonché quale titolare dell'azienda agricola Le Giare di L.C.

Tuttavia, durante la procedura relativa all'offerta di prelazione a favore dei confinanti, La Groletta s.s. esercitava il diritto di prelazione su entrambi i lotti. In seguito a ciò, L.C. conveniva in giudizio dinanzi al Tribunale di Verona la Provincia e la citata società agricola per ottenere il trasferimento dei fondi, ritenendo che nel caso di specie il diritto di prelazione agraria fosse stato illegittimamente esercitato dalla società confinante, in quanto priva dei requisiti previsti dalla legge.

La Groletta s.s. e la Provincia si costituivano in giudizio. La prima resisteva alle avverse istanze sostenendo che, sebbene la qualifica di coltivatore diretto di almeno la metà dei soci non risultasse dall'iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese, il requisito soggettivo di cui all'art. 2, comma 3° del d.lgs. n. 99/2004 si poteva evincere da un atto notarile del 2005. Questo atto, precedente alla *denunciatio*, veniva allora iscritto nel relativo registro delle imprese. Sennonché, la specifica qualifica di coltivatore diretto veniva iscritta nel registro delle imprese accanto ad alcuni soci solamente nel giugno 2012. La Groletta s.s. deduceva altresì la sussistenza degli altri requisiti previsti dalla disciplina in materia. Chiedeva pertanto, in via riconvenzionale, che venisse dichiarata la propria e piena titolarità dei terreni agricoli, anche alla luce dell'avvenuta integrale corresponsione del prezzo.

Dal canto suo, l'ente proprietario dava atto di aver perfezionato nelle more del giudizio la vendita dei fondi, mediante atto pubblico, nei confronti dell'azienda agricola Le Giare di L.C., dando pertanto seguito al procedimento di aggiudicazione. Tale scelta era dovuta alla mancanza dei requisiti per l'esercizio del diritto di prelazione in capo alla società agricola confinante.

Constatato che La Groletta s.s. non aveva fornito prove circa l'allora sussistenza dei requisiti richiesti dalla legge per l'esercizio del diritto, il Tribunale di Verona dichiarava cessata la materia del contendere sulle domande di L.C. e rigettava la domanda riconvenzionale della società agricola.

Avverso tale sentenza, la confinante proponeva appello dinanzi alla Corte d'Appello di Venezia, la quale con sentenza n. 4496/2019 del 23 settembre 2019 confermava la decisione del giudice di prime cure, affermando l'insussistenza in capo all'appellante del diritto di prelazione agraria all'epoca dei fatti. Difatti, in sede di gravame la Corte evidenziava come la scrittura privata del 2005, iscritta nel registro delle imprese, non era in grado di integrare il requisito soggettivo di cui all'art. 2, comma 3° del d.lgs. n. 99/2004, poiché la qualifica di coltivatore diretto di almeno la metà dei soci non era indicata nella sezione speciale del registro delle imprese al momento dell'esercizio del diritto, essendo stata iscritta in un momento successivo.

Ricorreva per cassazione La Groletta s.s. avverso la pronuncia della Corte lagunare, affidando il ricorso a un unico motivo di gravame. Resistevano con separati controrricorsi L.C. e la Provincia di Verona.

Il Supremo Consesso dichiarava inammissibile il ricorso, affermando che la sen-

tenza oggetto di impugnazione fosse coerente con la giurisprudenza di legittimità in materia. La Cassazione richiamava, in particolare modo, la sua precedente pronuncia, Cass. civ., sez. III, 5 marzo 2019, n. 6302 in tema di prelazione agraria e società agricole, secondo cui è indispensabile per l'esercizio del diritto da parte di una società agricola di persone l'indicazione del nominativo dei soci aventi i requisiti per la qualifica di coltivatore diretto nella sezione speciale del registro delle imprese. La sentenza di legittimità del 2019 ha evidenziato la portata derogatoria all'art. 2, comma 3° del d.lgs. n. 99/2004 rispetto alla previsione codicistica di cui all'art. 2193 cod. civ., che disciplina in generale l'efficacia dell'iscrizione nel registro delle imprese e che permette di provare che i terzi abbiano avuto conoscenza dei fatti per i quali è prevista l'iscrizione in altra maniera¹. Dunque, per almeno la metà dei soci delle società agricole di persone, la qualifica di coltivatore diretto deve risultare dall'iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese e non attraverso un atto avente un diverso oggetto, in cui semplicemente risulti indicata quella qualità.

La pronuncia in esame, oltre a consolidare l'orientamento abbracciato nel 2019, riafferma che le ipotesi di prelazione agraria debbono considerarsi tassative e di stretta interpretazione². Di conseguenza, l'accertamento della qualifica di coltivatore diretto deve avvenire con rigide modalità, previste *ex lege* e con efficacia *erga omnes*. Nel fare ciò la Corte, richiamando principi già espressi da precedente giurisprudenza di legittimità³, presta adesione a quell'indirizzo esegetico secondo cui le norme sulla prelazione agraria hanno carattere eccezionale, non essendo suscettibili di interpretazione estensiva.

Notevole è l'inversione di rotta, di questa ordinanza e della precedente pronuncia del 2019, rispetto alla giurisprudenza prevalente e consolidata in materia di prelazione agraria. Infatti, la prova della qualifica di coltivatore diretto persona fisica, nell'esercizio della prelazione agraria, deve essere fornita in concreto, non essendo sufficiente l'esistenza di elementi formali quali certificazioni o attestati amministrativi.

La pronuncia in commento solleva dunque un interessante interrogativo al quale si deve tentare di fornire risposta. Nello specifico ci si domanda se, nel caso di esercizio del diritto di prelazione da parte delle società agricole di persone, la forma possa superare la sostanza. L'ordinanza induce, infatti, a interrogarsi sugli effetti dell'iscrizione richiesta e sulla possibilità di fornire prova contraria volta a negare la sussistenza dei fatti iscritti. Inoltre, nel silenzio della Corte, si ritiene opportuno riflettere sui requisiti soggettivi per l'esercizio della prelazione da parte delle società, valutando se la richiesta iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese possa ritenersi non soltanto necessaria, ma altresì sufficiente, per l'esercizio del diritto.

¹ La massima dell'ordinanza Cass. civ., sez. III, 5 marzo 2019, n. 6302 così recita: «In tema di riscatto agrario di cui all'art. 8 della legge n. 590 del 1965, requisito indispensabile per l'esercizio del diritto da parte di una società agricola di persone, *ex art. 2, comma 3°, del d.lgs. n. 99 del 2004*, è l'indicazione del nominativo dei soci aventi i requisiti per la qualifica di coltivatore diretto nella sezione speciale del registro delle imprese di cui all'art. 2188 cod. civ., in virtù dell'univoco tenore letterale della detta norma (che, a differenza dell'art. 2193 cod. civ., non consente di dimostrare in altro modo il possesso del requisito richiesto) nonché della sua *ratio*, intesa a coniugare il riconoscimento dello sviluppo della forma societaria in agricoltura con la tutela del terzo acquirente».

² Per quanto riguarda la ricostruzione del dibattito circa la natura delle norme sulla prelazione, v. G. CASAROTTO, *La prelazione agraria. Lineamenti dell'istituto dottrina e giurisprudenza*, Cedam, Padova, 1980, pp. 8-13; G. GRECO, *La prelazione agraria*, Ianus, Roma, 1986, pp. 15-18; D. CALABRESE, *La prelazione agraria. Una ricostruzione attraverso la giurisprudenza della Cassazione*, Cedam, Padova, 1999, cap. I.

³ Cfr., Cass. n. 5952/2016, Cass. n. 6572/2013, Cass. n. 26286/2008.

2. A quasi sessant'anni dalla sua introduzione, l'istituto della prelazione legale agraria⁴ continua a far discutere. Esso è comparso nel nostro ordinamento con la legge 26 maggio 1965, n. 590⁵, il cui art. 8⁶ intende disciplinare la circolazione del fondo rustico prevedendo al comma 1° che «In caso di trasferimento a titolo oneroso o di concessione in enfiteusi di fondi concessi in affitto a coltivatori diretti, a mezzadria, a colonia parziaria, o a compartecipazione, esclusa quella stagionale, l'affittuario, il mezzadro, il colono o il compartecipante, a parità di condizioni ha diritto di prelazione purché coltivi il fondo stesso da almeno due anni, non abbia venduto, nel biennio precedente, altri fondi rustici di imponibile fondiario superiore a lire mille, salvo il caso di cessione a scopo di ricomposizione fondiaria, ed il fondo per il quale intende esercitare la prelazione in aggiunta ad altri eventualmente posseduti in proprietà od enfiteusi non superi il triplo della superficie corrispondente alla capacità lavorativa della sua famiglia». Il coltivatore diretto beneficia dunque di quest'obbligo di preferenza qualora possenga i requisiti soggettivi di cui all'art. 8, in termini di sufficiente capacità lavorativa secondo il «criterio del terzo», di coltivazione almeno biennale del fondo e di mancata vendita di altri fondi rustici nei due anni precedenti. Devono altresì sussistere i requisiti oggettivi del fondo, come la destinazione agricola⁷ e il possesso di una propria autonomia culturale e produttiva⁸.

⁴ Negli anni quest'istituto è stato oggetto di approfondite analisi dottrinali. V. *ex multis*, senza pretesa di esaustività, A. CARROZZA, *Gli istituti del diritto agrario. Volume secondo*, Giuffrè, Milano, 1970, p. 147 ss.; ID., *Introduzione allo studio della prelazione legale nel diritto della riforma agraria*, in *Riv. dir. agr.*, 1971, I, p. 52 ss.; G. CASAROTTO, *La prelazione agraria: l. 26 maggio 1965, n. 590 e l. 14 agosto 1971, n. 817*, in *Riv. dir. civ.*, 1975, II, p. 133 ss., 260 ss. e 427 ss.; ID., *La prelazione agraria. Lineamenti, op. cit.*; G. GRECO, *La prelazione agraria*, IANUA, Roma, 1986; M. TAMPONI, *Prelazione agraria*, in *Digesto civile*, XVI, Torino, 1996; L. PAOLONI, *Questioni vecchie e nuove in materia di prelazione agraria (nell'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale dell'ultimo decennio)*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2001, 3, p. 160 ss.; G. CASAROTTO, *La prelazione agraria*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, 2011, 1, Utet, Torino, p. 477 ss.

⁵ La legge 26 maggio 1965, n. 590 si inserisce nel filone dei provvedimenti a favore della proprietà coltivatrice inaugurato nel 1948 con il d.lgs. 24 febbraio, n. 114. Per una disamina di questo filone normativo di *favor* verso la proprietà coltivatrice, si rimanda a G. CASAROTTO, *Gli interventi pubblici sulle strutture produttive: gli interventi in relazione alla proprietà coltivata*, in L. COSTATO, F. ALBISINNI (diretto da), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, 2023, IV ed., I, p. 241 ss. Sul tema, si veda anche M. GIUFFRIDA, *La promozione della proprietà coltivatrice*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, III, p. 285 ss.

⁶ La norma è stata negli anni oggetto di modifiche da parte del legislatore. Si segnala, a titolo esemplificativo, la modifica introdotta dall'art. 224, comma 4°, d.l. n. 34/2020, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, il quale ha modificato l'art. 8, comma 6°, estendendo il termine per il versamento dal prezzo da parte dell'affittuario che abbia esercitato il diritto di prelazione dai tre mesi inizialmente previsti agli attuali sei mesi, i quali decorrono a partire dal trentesimo giorno dalla c.d. *denuntiatio*, ovvero dalla notifica da parte del proprietario della proposta di alienazione del fondo rustico, trasmettendo il preliminare di compravendita in cui devono essere indicati il nome dell'acquirente, il prezzo di vendita e le altre norme pattuite. Il diritto di prelazione deve essere esercitato da chi ne abbia diritto entro il termine di trenta giorni, ai sensi dell'art. 8, comma 3°, legge n. 590/65. L'art. 224, comma 4°, d.l. n. 34/2020 ha previsto che tale estensione temporale si applichi a tutti i giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della legge di conversione del suddetto decreto. In materia di prelazione agraria, è da segnalare anche la novità introdotta dalla recente legge 15 marzo 2024, n. 36, recante disposizioni per la promozione e lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile nel settore agricolo. L'art. 8 della legge del 2024 stabilisce i criteri di preferenza in caso di prelazione di più confinanti.

⁷ Cfr., Cass. civ., sez. III, 29/09/2015, n. 19236; Cass. civ., sez. III, 17/10/2016, n. 20910.

⁸ Cfr., Cass. civ., sez. III, 21/02/2020, n. 4685; Cass. civ., sez. II, 23/11/2022, n. 34516. In caso di prelazione del confinante, rientrano tra i requisiti oggettivi anche la contiguità fisica e ma-

Come evidenziato sia dalla giurisprudenza di legittimità che dalla dottrina, inizialmente l'obiettivo della norma era quello di favorire la «coincidenza tra il diritto di proprietà e quello di gestione lavorativa»⁹ del terreno oggetto del rapporto contrattuale e, dunque, la ricomposizione in capo al coltivatore diretto anche della proprietà dello stesso fondo¹⁰, favorendo la concreta attuazione di alcuni principi costituzionalmente sanciti.

La *ratio* premiale della prelazione agraria poggia difatti su ampie basi costituzionali: si va dai principi della funzione sociale e dell'accessibilità alla proprietà privata di cui all'art. 42 Cost., a quelli del razionale sfruttamento del suolo, dell'instaurazione di equi rapporti sociali e dell'aiuto alla piccola e media proprietà sanciti dall'art. 44 Cost., nonché a quello dell'accesso del risparmio popolare alla proprietà diretta coltivatrice posto dall'art. 47 Cost.¹¹.

Fino agli anni '70, l'istituto è stato caratterizzato dalla centralità della figura del coltivatore diretto¹², la cui definizione ai fini della legge n. 590/1965 si rinvia nella disposizione di cui all'art. 31¹³, norma speciale rispetto alla definizione generale sancita

teriale del fondo e il non insediamento su quest'ultimo di mezzadri, coloni, affittuari, compartecipi od enfiteuti coltivatori diretti.

⁹ Cass. civ., sez. III, 22/12/2015, n. 25756, par. 5.1. La sentenza è nota perché la Corte ha ammesso l'esercizio della prelazione agraria anche in caso di trasferimento dell'enfiteusi.

¹⁰ Cfr. A. JANNARELLI, *Prelazione agraria o prelazioni agrarie*, cit., p. 145.

¹¹ G. CASAROTTO, *La prelazione agraria*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, 2011, 1, Utet, Torino, pp. 484-485.

¹² Nel diritto italiano, la figura del coltivatore diretto risale ai primi anni del XX secolo, e più precisamente si rinvia nella legge 15 luglio 1906, n. 383 sull'agricoltura meridionale, come evidenziato da A. GERMANÒ, *Le figure soggettive specifiche*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, Utet, Torino, 2011, 1, nota 122. Tale soggetto è incluso ai sensi dell'art. 2083 cod. civ. nel novero dei piccoli imprenditori, insieme all'artigiano e al piccolo commerciante. Per un approfondimento sulla figura del coltivatore diretto nell'ambito della prelazione agraria e sulla sua evoluzione, si rimanda a A. JANNARELLI, *Prelazione agraria o prelazioni agrarie: considerazioni introduttive*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 140 ss. Più in generale, sui soggetti del diritto agrario, v. A. CARROZZA, *La teoria dei soggetti del diritto agrario: aspetti evolutivi*, in *Giur. agr. it.*, 1988, 4, p. 199 ss.; L. COSTATO, *Qualifiche soggettive e riformismo legislativo*, in *Riv. dir. agr.*, 2004, 3, p. 485 ss.; A. JANNARELLI, *Profili soggettivi dell'impresa agricola, integrità aziendale e semplificazione nel settore agrario (d.lg. 29 marzo 2004, n. 99)*, in *Le Nuove leggi civili commentate*, 2004, 4, p. 858 ss.; L. COSTATO, *Per un rinnovamento delle qualifiche soggettive in agricoltura*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2005, 2, p. 73 ss.; ID., *Le qualifiche soggettive in agricoltura: opportunità di una riforma della riforma*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2005, 10, p. 553 ss.; A. GERMANÒ, *Le figure soggettive specifiche*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, 2011, 1, Utet, Torino, p. 798 ss.; S. BOLOGNINI, *Organizzazione individuale, familiare o collettiva d'impresa, e tutele differenziate*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 330 ss.; N. LUCIFERO, *Le qualifiche soggettive*, in L. COSTATO, F. ALBISINNI (diretto da), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, IV ed., I, Cedam, Padova, 2023, p. 439 ss., e più recentemente M. BRUNORI, *Le qualifiche soggettive dell'imprenditore agricolo. Criteri, evoluzione, prospettive*, Giappichelli, Torino, 2024. Negli anni, la legislazione agraria speciale ha fornito molteplici definizioni di "coltivatore diretto". Ciò ha sollevato il problema dell'esistenza di una nozione generale di coltivatore diretto qualora tale soggetto sia «nominato, ma non definito» dalla norma speciale: v. M. GOLDONI, *Coltivatore diretto*, in *Digesto civile*, II, Torino, 1988. Per una recente ricostruzione del dibattito dottrinale sulla definizione di coltivatore diretto, v. N. LUCIFERO, *Le qualifiche soggettive*, cit., pp. 440-443.

¹³ L'articolo così recita «Ai fini della presente legge sono considerati coltivatori diretti coloro che direttamente ed abitualmente si dedicano alla coltivazione dei fondi ed all'allevamento ed al governo del bestiame, sempreché la complessiva forza lavorativa del nucleo familiare non sia inferiore ad un terzo di quella occorrente per la normale necessità della coltivazione del fondo e per l'allevamento ed il governo del bestiame. Nel calcolo della forza lavorativa il lavoro della donna è

ta dall'art. 2083 cod. civ. La prelazione agraria era infatti stata confezionata «come un abito su misura»¹⁴ per questo soggetto, il quale all'epoca rappresentava la «tipologia normativa di imprenditore individuale in agricoltura, più che dominante, addirittura unica»¹⁵.

Il diritto di prelazione è stato poi riconosciuto ai sensi dell'art. 7 della legge n. 817 del 1971 anche al coltivatore diretto proprietario di terreni confinanti con fondi offerti in vendita¹⁶, purché sugli stessi non siano insediati mezzadri, coloni, affittuari, partecipanti o enfiteuti coltivatori diretti. Una significativa novità è stata l'estensione del diritto di prelazione, ai sensi dell'art. 16, comma 5°, della medesima legge, al soggetto collettivo cooperativa agricola¹⁷. Ciò ha causato dubbi e incertezze interpretative dovute al fatto che questa disciplina «era ritagliata su un soggetto individuale con le sue specifiche caratteristiche»¹⁸.

Per quanto riguarda la prelazione del proprietario confinante, la giurisprudenza di legittimità ha evidenziato come, equiparando la posizione del proprietario coltivatore

equiparato a quello dell'uomo. (...)». Come evidenziato da G. CASAROTTO, *Gli interventi pubblici*, cit., p. 246, la definizione di cui all'art. 31 è «sostanzialmente uguale» a quella sancita dall'art. 6 della legge 3 maggio 1982, n. 203, in materia di contratti agrari, secondo cui «Ai fini della presente legge sono affittuari coltivatori diretti coloro che coltivano il fondo con il lavoro proprio e della propria famiglia, sempreché tale forza lavorativa costituisca almeno un terzo di quella occorrente per le normali necessità di coltivazione del fondo, tenuto conto, agli effetti del computo delle giornate necessarie per la coltivazione del fondo stesso, anche dell'impiego delle macchine agricole. Il lavoro della donna è considerato equivalente a quello dell'uomo».

¹⁴ G. CASAROTTO, *La prelazione agraria (e i contratti agrari) nel tramonto della centralità della coltivazione diretta*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 18 ss. L'A. evidenzia comunque come, già allora, la norma attribuiva il diritto di prelazione anche al partecipe all'impresa familiare coltivatrice.

¹⁵ Difatti, «gli altri erano semplicemente i “non coltivatori diretti”». Così, G. CASAROTTO, *Gli interventi pubblici*, cit., p. 245.

¹⁶ Alla prelazione del proprietario confinante, la dottrina italiana ha dedicato molti studi. Si vedano, *ex multis*, S. CARMIGNANI, *Sulla nozione di fondo confinante*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2001, 6, 2, p. 380 ss.; G. CASAROTTO, *L'estensione del diritto di prelazione del confinante qualora il fondo compravenduto sia intersecato da strada poderale*, in *Dir. agroal.*, 2018, I, p. 207 ss.; O. CINQUETTI, *La preferenza per i confinanti nell'affitto di terreni demaniali*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, II, p. 273 ss.; N. RAUSEO, *Il diritto di prelazione del confinante e gli ostacoli infiniti nel suo esercizio* ([Nota a sentenza] *Cass. Sez. 3. Civ. 27 marzo 2019, n. 8454 ord. - Cassa e decide nel merito App. L'Aquila 18 marzo 2015*), in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2019, 6, p. 1 ss.; G. DE LUCA, *Pluralità di coltivatori diretti proprietari di terreni confinanti ed esercizio del diritto di prelazione: le perduranti incertezze in termini di definizione del concetto di “terreni confinanti” e di applicazione dei criteri di preferenza di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 228 del 2001*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, III, p. 176 ss.

¹⁷ La dottrina sul tema non è particolarmente ampia. Per un approfondimento, v. E. MINICI *Il diritto di prelazione agraria delle cooperative agricole*, in *Giur. agr. it.*, 1986, 10, p. 542 ss.; D. VITI, *Cooperative e prelazione agraria*, in *Giur. it.*, 1998, 5, p. 940 ss.; M. MAZZO, *Cooperative agricole e diritto di prelazione: un quesito irrisolto*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, I, p. 42 ss.; A. JANNARELLI, *Equivoci nuovi e pregiudizi antichi in materia di prelazione a favore di cooperative agricole: considerazioni critiche a margine di un singolare intervento “legislativo” della Cassazione*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2010, 9, 2, p. 536 ss.; G. CASAROTTO, *La difficile prelazione delle società (cooperative e di persone)*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, I, p. 201 ss., il quale evidenzia a p. 205 come «i casi giudiziari noti di prelazione/riscatto esercitati da cooperative sono pochissimi, così che la relativa problematica non può dirsi effettivamente emersa ed anche l'attenzione della dottrina è rimasta piuttosto limitata».

¹⁸ G. CASAROTTO, *La difficile prelazione*, cit., p. 205. L'A. evidenzia come, anche prima di questo intervento normativo, il legislatore abbia introdotto una «prima ed embrionale e quasi mascherata disciplina della prelazione nel caso di società» allorquando ha previsto, al comma 9 dell'art. 8, legge n. 590/65, l'esercizio congiunto del diritto nel caso di vendita di un fondo coltivato da una pluralità di affittuari, mezzadri o coloni.

diretto confinante a quella del coltivatore diretto del fondo titolare di rapporti agrari, la norma sopravvenuta non ha frustrato lo scopo iniziale della prelazione agraria. Sebbene in questo caso l'obiettivo sia quello di favorire la coltivazione di un fondo più ampio per consentire una maggiore produzione, dove invece il diritto di prelazione per il titolare di rapporto agrario sia volto a consolidare la relazione già in atto con il fondo coltivato, in entrambi i casi l'intento del legislatore è rivolto all'instaurazione e/o al mantenimento di una situazione che favorisca «la coincidenza in capo al medesimo soggetto coltivatore diretto di siffatta qualità e di quella di proprietario di un fondo il più possibile idoneo ad un'utile produzione»¹⁹. Rimane dunque centrale la qualifica di coltivatore diretto, che in entrambi i casi opera sia «come punto di partenza» che «come punto di arrivo»²⁰, poiché anche in seguito all'acquisizione della proprietà del fondo il soggetto dovrà continuare a vestire tale qualifica. Questo perché il fondo per il quale intende esercitare la prelazione, in aggiunta ad altri eventualmente posseduti in proprietà o enfiteusi, non dovrà superare il triplo della superficie corrispondente alla capacità lavorativa della sua famiglia. Il requisito caratterizzante della capacità lavorativa riveste dunque importanza cruciale al fine dell'individuazione, in entrambi i casi, del soggetto coltivatore diretto beneficiario del diritto.

Invece, come si è anticipato, con l'art. 16, comma 5°, della legge n. 817/1971 il legislatore ha esteso il diritto di prelazione anche alla cooperativa agricola, sollevando dubbi interpretativi specialmente circa i requisiti soggettivi che debbono sussistere per l'esercizio del diritto. Con sentenza n. 5577 del 1996, la Corte di Cassazione ha ritenuto che, al fine di affermare la titolarità da parte di una cooperativa agricola del diritto di prelazione agraria, non è necessario accertare l'esistenza in capo ad essa del requisito soggettivo di coltivatore diretto, riferibile a un soggetto individuale, bensì la sussistenza dei requisiti di cui al comma 1° dell'art. 16 citato, ovverosia che si tratti di cooperativa agricola di braccianti, compartecipanti, coloni, mezzadri, fittavoli e altri coltivatori della terra²¹. Difatti, secondo la Corte, i citati requisiti di cui al primo comma devono ritenersi implicitamente richiamati dal quinto²².

Il primo comma dell'art. 16 prevede tuttavia un ulteriore requisito, c.d. efficientistico, stabilendo che la formazione della proprietà diretto-coltivatrice da parte di cooperative agricole è agevolata laddove sussistano condizioni sociali, economiche, produttivistiche che, a parere delle amministrazioni pubbliche preposte, consentano una efficiente conduzione associata dei terreni. Ebbene la Corte di Cassazione, con una successiva pronuncia del 2010, n. 4934, ha affermato un principio ulteriore ritenendo che il diritto di prelazione possa essere esercitato da una cooperativa agricola qualora ricorra anche il requisito relativo all'efficiente conduzione associata dei fondi, indipendentemente dalla divisione o meno dei medesimi. Ciò perché «è proprio questo tipo di conduzione, necessariamente emergente dalle norme statutarie e concretamente attuata nella pratica, che giustifica l'esistenza di una cooperativa agricola a scopo mutualistico ed il conseguente diritto di prelazione»²³. Questa pronuncia è stata aspramente criticata dalla dottrina, secondo la quale il Supremo Collegio ha «vanamente cercato di travestire in forma di operazione meramente ermeneutica (...) un'operazione autenticamente ma-

¹⁹ Così, Cass. civ., sez. III, 22 dicembre 2015, n. 25756, par. 5.2.

²⁰ Così, A. JANNARELLI, *Equivoci vecchi e nuovi in materia di prelazione agraria: la prelazione della cooperativa agricola* (nota a Cass. 13 gennaio 1986, n. 151), in *Foro it.*, 1986, I, c. 2557, così come richiamato in A. JANNARELLI, *Prelazione agraria o prelazioni agrarie*, cit., p. 160.

²¹ Cfr. Cass. civ., sez. III, 18 giugno 1996, n. 5577.

²² *Ibid.* La Corte evidenzia che ciò si desume anche dai lavori preparatori della legge.

²³ Così, Cass. civ., sez. III, 2 marzo 2010, n. 4934.

nipolativa del diritto scritto»²⁴ poiché, diversamente da quanto affermato nella pronuncia del 1996, in questo caso la Corte non ha interpretato il comma 5° dell'art. 16 alla luce del comma 1° del medesimo articolo, ma ha interpretato tale primo comma alla luce di quello relativo alla prelazione agraria, riscrivendolo totalmente²⁵.

Successivamente, con il d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, l'esercizio del diritto di prelazione è stato attribuito anche ad altri soggetti collettivi, ovverosia alle società agricole di persone e, più recentemente, all'imprenditore agricolo professionale (i.a.p.)²⁶ qualora esso sia proprietario confinante e iscritto nella previdenza agricola²⁷, ai sensi dell'art. 1 della legge 28 luglio 2016, n. 154 il quale ha inserito all'art. 7 della legge n. 817/1971 il comma 2-*bis*²⁸.

Come suggerito da autorevole dottrina²⁹, il superamento della centralità del coltivatore diretto e i progressivi mutamenti circa la qualifica soggettiva del prelatario hanno dato luogo a tensioni tali da «legittimamente suggerire un'articolazione plurale all'interno stesso di siffatta prelazione agraria»³⁰. Difatti, la disciplina dell'istituto risponde a politiche del diritto più ampie rispetto al passato e tende a differenziarsi a seconda che il beneficiario sia un soggetto individuale oppure collettivo³¹. Nel caso della prelazione da parte delle società agricole di persone, è venuto meno il legame diretto tra la qualifica soggettiva di coltivatore diretto e l'effettiva gestione lavorativa del fondo, segnando «il tramonto della centralità della coltivazione diretta»³² nell'istituto della prelazione agraria.

3. Come anticipato, l'art. 2, comma 3°, del d.lgs. n. 99/2004 ha esteso l'esercizio del diritto di prelazione agraria di cui all'art. 8 della legge n. 590/1965 e all'art. 7 della legge n. 817/1971 (dunque, sia nel caso dell'affittuario sia del proprietario confinante) anche alla società agricola di persone³³. La norma richiede però che almeno la metà dei

²⁴ Così, A. JANNARELLI, *Equivoci nuovi e pregiudizi antichi in materia di prelazione a favore di cooperative agricole: considerazioni critiche a margine di un singolare intervento "legislativo" della Cassazione*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2010, 9, 2, p. 536.

²⁵ Ivi, p. 538.

²⁶ Sulla prelazione dell'i.a.p., v. L. RUSSO, *Prelazione e riscatto dell'imprenditore agricolo professionale e delle società agricole*, in *Riv. dir. civ.*, 2009, 5, 2, p. 597 ss.; G. CASAROTTO, *La prelazione agraria: "de iure condendo"*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 28 ss.; A. SCIAUDONE, *La (nuova) prelazione dell'i.a.p.*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, II, p. 195 ss.; G. CASAROTTO, *La prelazione agraria (e i contratti agrari) nel tramonto della centralità della coltivazione diretta*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 3 ss.

²⁷ Pertanto, l'esercizio del diritto di prelazione non spetta all'i.a.p. che sia conduttore del fondo oggetto di compravendita.

²⁸ L'art. 1, comma 3° della legge n. 154/2016 così recita: «Al secondo comma dell'articolo 7 della legge 14 agosto 1971, n. 817, dopo il numero 2) è aggiunto il seguente: "2-*bis*) all'imprenditore agricolo professionale iscritto nella previdenza agricola proprietario di terreni confinanti con fondi offerti in vendita, purché sugli stessi non siano insediati mezzadri, coloni, affittuari, compartecipanti o enfiteuti coltivatori diretti"».

²⁹ A. JANNARELLI, *Prelazione agraria o prelazioni agrarie: considerazioni introduttive*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 140 ss.

³⁰ Ivi, p. 142.

³¹ Ivi, p. 171.

³² G. CASAROTTO, *La prelazione agraria (e i contratti agrari) nel tramonto*, cit.

³³ Ovverosia alla società semplice, società in nome collettivo e società in accomandita semplice che abbia quale oggetto sociale l'esercizio esclusivo delle attività di cui all'art. 2135 cod. civ. e che nella ragione o denominazione sociale contenga l'indicazione di "società agricola". Con una recente ordinanza, la Cassazione ha avuto occasione di affermare che «nessuna previsione normativa attribuisce alle società agricole di capitali il diritto di prelazione agraria. Nel caso di specie, la società di capitali ricorrente riteneva che alla stessa sarebbe spettato il diritto di prelazione di

soci³⁴ sia in possesso della qualifica di coltivatore diretto come risultante dall'iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese di cui all'articolo 2188 ss. cod. civ. Dunque, il diritto di prelazione non spetta a tutte le società agricole di persone, bensì solo a quelle che rispettino detto requisito.

Con tale norma, il legislatore ha pertanto riconosciuto a queste società il *favor* previsto per il coltivatore diretto, potendo le stesse essere titolari di diritti che l'ordinamento ha storicamente riconosciuto a quest'ultimo soggetto individuale in materia di prelazione agraria, con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo della forma societaria in agricoltura³⁵.

Tale previsione ha rappresentato una significativa novità, non soltanto perché ha esteso il diritto di prelazione a un nuovo titolare soggetto collettivo e ha "rovesciato" il principio di trasparenza societaria³⁶, ma anche perché ha segnato un'inversione di rotta in punto di prova della qualifica di coltivatore diretto.

Difatti, la giurisprudenza consolidata in materia ha richiesto, per la verifica della sussistenza della qualifica di coltivatore diretto persona fisica, la prova in concreto della coltivazione del fondo oggetto della vendita o di quello confinante, senza che elementi

un fondo rustico perché assimilabile alla società *ex art. 2*, comma 3°, d.lgs. n. 99/2004, stante il possesso da parte dell'amministratore della qualifica di i.a.p. La Corte non ha accolto il ricorso e ha ribadito che le norme sulla prelazione e i diritti dalle stesse conferiti costituiscono ipotesi tassativa e come tali non suscettibili di interpretazione estensiva o analogica. Così Cass. civ., sez. III, 27 novembre 2023, n. 32917.

³⁴ Dubbi su cosa debba intendersi per "metà" dei soci sono stati sollevati da M. TAMPONI, p. 443, *Società di persone e cooperativa agricola: un confronto sulla prelazione*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2005, 7-8, p. 440 ss. Considerato il tenore letterale della norma e il minor rilievo riconosciuto al capitale nelle società di persone, si ritiene che la suddetta metà debba essere individuata sulla base del numero dei soci, e dunque per teste e non per quote di capitale sociale. In tal senso, S. MATTEOLI, *La prelazione delle società agricole di persone*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 175 ss.; L. RUSSO, *Prelazione e riscatto dell'imprenditore agricolo professionale e delle società agricole*, in *Riv. dir. civ.*, 2009, 5, 2, p. 604. Quest'ultima evidenzia come sia «assordante» il silenzio del legislatore quando nulla dispone in caso di prelazione delle società in accomandita. Secondo l'A., bisognerebbe indurre a propendere per un'interpretazione restrittiva e dunque ritenere che la metà dei soci coltivatori diretti debba «calcolarsi sui soli soci accomandatari», *ibid.*, p. 605.

³⁵ Seppur soltanto di quella di persone di cui almeno la metà dei soci sia in possesso della qualifica di coltivatore diretto. Come evidenziato da S. MATTEOLI, *La prelazione delle società agricole di persone*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 175 ss., l'intervento legislativo che ha esteso il diritto di prelazione in capo alle società agricole di persone «sembra trovare fondamento nella legge 7 marzo 2003, n. 38, che all'art. 1 (...) tra gli obiettivi (art. 1, comma 2°, lett. D) indica lo "sviluppo della forma societaria nei settori dell'agricoltura, della pesca e dell'acquacoltura"». Così anche A. SCIAUDONE, *Società di persone e prelazione agraria*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2004, 5, p. 291 ss., secondo cui il riconoscimento della prelazione alle società agricole di persone costituisce «uno dei modi di attuazione» di tale principio.

³⁶ Come è noto, il principio di trasparenza connota le società di persone e, in particolar modo, la società semplice, essendovi un legame diretto tra la posizione del socio e quella della società «posto che la trasparenza della struttura e la compenetrazione tra società-organizzazione e soci sono tali da delineare un rapporto di identità e non di alterità tra società-persona e soci». Così, S. CARMIGNANI, *Introduzione allo studio delle società agricole*, 2023, Wolters Kluwer, Milano, p. 63. Come evidenziato da G. CASAROTTO, *La difficile prelazione delle società*, cit., p. 223 ss., secondo il principio della trasparenza, «l'esistenza di una struttura autonoma dai singoli non vale ad elidere la rilevanza delle persone dei soci, non tanto sotto il profilo del gruppo, quanto piuttosto sotto il profilo della considerazione *uti singulus*». Secondo l'A., nella logica del d.lgs. n. 99 del 2004, la prospettiva «si rovescia e viene rimpiazzata da quella della *referibilità* (o forse meglio *attribuzione*) alla società (che statutariamente eserciti esclusivamente attività agricola) di *qualifiche e diritti individuali* dei soci, ed anzi ormai di anche solo *alcuni* di questi (...)», *ibid.*, p. 229.

formali quali certificazioni anagrafiche o altre attestazioni amministrative possano assurgere al valore di prova piena³⁷. Nel caso della prelazione delle società agricole di persone, invece, la norma non prevede espressamente che i soci coltivatori diretti siano effettivamente coinvolti nella coltivazione del fondo su cui la società esercita la propria attività oggetto di prelazione, sebbene la dottrina lo ritenga un requisito necessario³⁸. La disposizione legislativa richiede che la qualifica di coltivatore diretto di almeno la metà dei soci risulti dall'iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese, e dunque postula la sussistenza di un elemento formale per la verifica di tale qualifica, non essendo sufficienti prove in concreto.

Le criticità e i problemi interpretativi posti dalla norma e affrontati dalla dottrina sono plurimi e derivano principalmente³⁹ dall'estensione di un diritto, già scarnamente disciplinato e modellato sulla figura del coltivatore diretto persona fisica, la cui definizione è basata sul rilievo del lavoro manuale proprio e della famiglia, al soggetto collettivo "società agricola di persone", ben diversamente caratterizzato.

Difatti, significative difficoltà sono emerse nel coordinare la norma del 2004 con l'art. 8 della legge 26 maggio 1965, n. 590. In particolar modo, la dottrina si è chiesta quali dei requisiti previsti dall'art. 8 debbano sussistere per legittimare l'esercizio del diritto di prelazione da parte della società, ponendo cruciale attenzione alla riferibilità alla società stessa, oppure ai soci, del requisito della capacità lavorativa⁴⁰. Inoltre, dubbi sono sorti circa il necessario svolgimento, in concreto, da parte dei soci coltivatori diretti persone fisiche dell'attività di coltivazione del fondo nell'ambito della società⁴¹,

³⁷ Cfr. Cass. civ., sez. III, 11/10/2023, n. 28374 secondo la quale la qualifica di coltivatore diretto «non può desumersi dal fascicolo aziendale, atteso che le informazioni in esso contenute hanno finalità amministrativa e fiscale e non valgono a dimostrare la coltivazione effettiva del fondo». Si v. anche, nel medesimo senso, Cass. civ., sez. II, 14/07/2021, n. 20070; Cass. civ., sez. III, 31/05/2018, n. 13792; Cass. civ., sez. III, 09/08/2016, n. 16651; Cass. civ., sez. III, 27/01/2010, n. 1712; Cassazione civile, sez. III, 16/10/2007, n. 21621.

³⁸ In tal senso, G. CASAROTTO, *La difficile prelazione delle società*, cit., p. 239, S. MATTEOLI, *La prelazione delle società agricole di persone*, cit., p. 189. Sul punto, si rimanda anche all'analisi di A. SCIAUDONE, *Società di persone e prelazione agraria*, cit., p. 293.

³⁹ Seppur non esclusivamente: questo anche a causa della formulazione approssimativa della norma. La dottrina ha ritenuto infelice l'utilizzo dell'espressione «L'esercizio del diritto di prelazione (...) spetta» e non «Il diritto di prelazione (...) spetta» di cui all'art. 2, comma 3°, del d.lgs. n. 99/2004, poiché si ritiene che alla società spettino sia la legittimazione che la titolarità del diritto stesso. In tal senso, S. MATTEOLI, *La prelazione delle società agricole di persone*, cit., p. 180; G. CASAROTTO, *La difficile prelazione delle società*, cit., p. 231; A. SCIAUDONE, *Società di persone e prelazione agraria*, cit., p. 291 ss.

⁴⁰ Secondo G. CASAROTTO, *La difficile prelazione delle società*, cit., p. 240, il requisito della capacità lavorativa «rileva non con riferimento alla società quale titolare della prelazione (...) bensì ai soli fini della qualificazione dei soci». A parere di S. MATTEOLI, *La prelazione delle società agricole di persone*, cit., p. 190, si potrebbe «calcolare la forza lavoro complessiva dei soci coltivatori diretti in relazione all'attività complessivamente svolta dalla società, con l'esclusione del lavoro familiare, che niente sembra avere a che fare con il profilo del rapporto sociale», ritenendo tuttavia tale soluzione «insoddisfacente». Secondo L. RUSSO, *Prelazione e riscatto dell'imprenditore agricolo professionale e delle società agricole*, cit., p. 609, i presupposti caratterizzanti l'attribuzione del diritto di prelazione sarebbero stati formulati «con esclusivo riferimento alle persone dei soci». A parere degli A. menzionati, non sussisterebbero dubbi circa la necessaria sussistenza degli altri requisiti previsti dall'art. 8 sulla mancata vendita di fondi nel biennio precedente e la coltivazione del fondo da almeno due anni in capo alla società.

⁴¹ In senso positivo, O. CINQUETTI, *La prelazione delle società di persone: alcuni interrogativi ricorrenti*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2013, 5, p. 307 ss., secondo cui «sembra più corretto negare la prelazione alle società di persone quando la coltivazione biennale progressiva sia stata fatta dai soci

nonché relativamente all'esclusione dal computo dei soci coltivatori diretti, necessario per l'esercizio del diritto di prelazione da parte della società, di coloro che si dedichino esclusivamente ad attività di allevamento⁴². Tale considerazione si estende anche alla società stessa, dovendo individuare quali attività societarie legittimino l'esercizio del diritto di prelazione da parte sua. Nello specifico, ci si domanda se una società che abbia come oggetto l'esercizio esclusivo dell'allevamento di animali possa essere titolare del diritto di prelazione, stante la consolidata giurisprudenza in materia secondo cui il diritto di prelazione è riconosciuto al soggetto che sia dedito alla coltivazione del fondo o – come più recentemente affermato – alla silvicoltura⁴³, seppur non esclusivamente⁴⁴.

I suddetti quesiti permangono tuttora, essendo mancato il necessario riassetto e coordinamento della disciplina da parte del legislatore, nonché l'intervento chiarificatore della giurisprudenza di legittimità.

4. Il dibattito dottrinale scaturito dall'art. 2, comma 3°, del d.lgs. n. 99/2004 non si è limitato ad affrontare il tema del mancato coordinamento con gli art. 8 della legge n. 590/1965 e art. 7 della legge n. 817/1971 ma ha interessato anche la qualifica soggettiva della società titolare del diritto di prelazione.

Parte della dottrina ha infatti rinvenuto nella disposizione di cui all'art. 2, comma 3°, del d.lgs. n. 99/2004 la definizione di una nuova qualifica soggettiva in agricoltura, ovvero sia la "società coltivatore diretto" qualora la stessa abbia come oggetto sociale esclusivo l'esercizio delle attività *ex art. 2135 cod. civ.* e sia composta per almeno la

che coltivatori diretti non erano». In tal senso anche G. CASAROTTO, *La difficile prelazione delle società*, cit., p. 239, secondo il quale, ai fini dell'esercizio della prelazione, il socio non solo deve svolgere in concreto la propria attività nell'ambito della società, «che porta necessariamente a identificarlo in un socio d'opera», ma deve anche necessariamente svolgere la sua attività sul fondo in affitto o su quello in proprietà oggetto di prelazione. Tuttavia, secondo S. MATTEOLI, *La prelazione delle società agricole di persone*, cit., p. 189, il socio non potrebbe svolgere *esclusivamente* attività all'interno della società poiché tale soggetto difficilmente potrebbe configurarsi quale coltivatore diretto. Questo perché «tale figura presuppone un imprenditore (seppur piccolo)». Secondo l'A., tale criticità viene superata applicando, *mutatis mutandis*, la regola dettata dall'art. 1 d.lgs. n. 99/2004 in riferimento all'attribuzione alle società della qualifica di imprenditore agricolo professionale, stabilendo che l'attività svolta dai soci nella società, in presenza dei requisiti richiesti, è idonea a far acquisire ai medesimi la qualifica di i.a.p. Come evidenzia S. CARMIGNANI, *Introduzione allo studio delle società agricole*, 2023, Wolters Kluwer, Milano, pp. 91-92, ci si deve domandare se l'art. 2 del d.lgs. n. 99/2004 abbia finito per «incidere sulla struttura della società, coinvolgendo il regime dei conferimenti», ritenendo che tale società sia necessariamente formata dalle imprese dei singoli soci «i quali, per costituire il soggetto collettivo, devono procedere alla fusione delle rispettive imprese individuali, trasformando le imprenditorialità individuali in imprenditorialità collettiva». Secondo l'A., si potrebbe anche diversamente ritenere che il legislatore non abbia inteso introdurre uno schema diverso di società, pertanto non richieda ai soci coltivatori diretti di conferire le aziende individuali. Tuttavia, evidenzia l'A. che anche una simile impostazione finirebbe per incidere sulla struttura della società «imponendo dei vincoli di accesso» alla medesima.

⁴² A parere di G. CASAROTTO, *La difficile prelazione delle società*, cit., p. 240, non risulteranno utili ai fini della prelazione i soci che si dedichino esclusivamente ad attività di allevamento. *Contra*, L. RUSSO, *Prelazione e riscatto dell'imprenditore agricolo professionale e delle società agricole*, cit., p. 605, il quale sottolinea come l'art. 31 sia norma speciale espressamente formulata «ai soli fini della stessa legge» e la specialità della norma impone che ogni qualvolta una disposizione normativa richiami la qualifica di coltivatore diretto, in mancanza di indicazioni definitorie, si debba far riferimento alla definizione codicistica di cui all'art. 2083 cod. civ.

⁴³ La svolta è stata segnata da Cass. civ., Sez. Un., 14/04/2011, n. 8486.

⁴⁴ In senso negativo, S. MATTEOLI, *La prelazione delle società agricole di persone*, cit., p. 184 e A. SCIAUDONE, *Società di persone e prelazione agraria*, cit., p. 293.

metà da coltivatori diretti⁴⁵. Sebbene non espressamente dichiarata dal legislatore, tale qualifica sarebbe deducibile ragionando *a contrario*, considerando che i requisiti indicati «devono sussistere affinché la società sia qualificabile come coltivatore diretto, e dunque, per tale motivo, possa legittimamente esercitare il diritto di prelazione»⁴⁶. Tale assunto si fonda sul presupposto che il diritto di prelazione è riconosciuto al coltivatore diretto persona fisica e se l'art. 2, comma 3°, del d.lgs. n. 99/2004 riconosce tale diritto alle società agricole di persone quando almeno la metà dei soci sia in possesso della qualifica di coltivatore diretto, il suddetto requisito rappresenta il discrimine tra la “società agricola” e la “società agricola coltivatore diretto”⁴⁷. Si opererebbe pertanto un'equiparazione tra la società agricola avente tali requisiti e il coltivatore diretto persona fisica⁴⁸.

Altra parte della dottrina ha invece ritenuto non condivisibile tale impostazione metodologica, evidenziando come essa possa degenerare in una sorta di *antropomorfismo* della persona giuridica, impropriamente riconducendo il soggetto collettivo al coltivatore diretto persona fisica. Invero, si ritiene che alle società agricole di persone sia riconosciuta la titolarità del diritto di prelazione in via del tutto diretta, non attraverso una loro «metamorfosi *ex lege* in coltivatore diretto»⁴⁹. Inoltre, essendo presenti soggetti non qualificati nella compagine societaria e non essendo necessaria la sussistenza di alcun legame tra la qualifica di coltivatore diretto del socio e l'effettivo coinvolgimento nell'attività della società, si dubita che una società così configurata possa qualificarsi come coltivatrice diretta⁵⁰.

L'adozione di una teoria piuttosto che dell'altra può avere risvolti interessanti nel caso di conflitto di prelazioni tra l'affittuario e il proprietario confinante. Difatti, ai sensi dell'art. 7, comma 2°, della legge n. 817/1971, il diritto di prelazione spetta al coltivatore diretto proprietario di terreni confinanti con fondi offerti in vendita, «purché sugli stessi non siano insediati mezzadri, coloni, affittuari, compartecipanti od enfiteuti coltivatori diretti». Il dubbio interpretativo sorge relativamente all'equiparazione o meno della società coltivatore diretto, intesa quale società avente i requisiti di cui all'art. 2, comma 3°, del d.lgs. n. 99/2004, al coltivatore diretto persona fisica, ai sensi e per gli effetti del citato art. 7. Difatti ci si domanda se il contratto di affitto stipulato con tale soggetto collettivo possa essere equiparato, ai fini della prelazione ai sensi dell'art. 7, comma 2°, della legge n. 817/1971, al contratto di affitto a coltivatore diretto⁵¹. In caso di risposta positiva, il diritto di prelazione spetterà alla “società coltivatore diretto” conduttore del fondo offerto in vendita, con esclusione del proprietario confinante. Ovviamente, qua-

⁴⁵ Così, S. CARMIGNANI, *Introduzione allo studio delle società agricole*, 2023, Wolters Kluwer, Milano, pp. 88-89. L'A. non specifica se la qualifica di almeno la metà dei soci debba emergere dall'iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese ma si ritiene che ciò sia sottinteso, stante il tenore letterale della norma.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 89.

⁴⁷ Nello stesso senso, A. GERMANÒ, *Nuovo orientamento agricolo: la società agricola*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2004, 5, p. 277, secondo il quale «la società che svolge attività agricola è «società agricola» se l'esercizio dell'agricoltura è esclusivo, potendo assumere, eventualmente, anche la qualifica di coltivatore diretto se la metà dei soci è in possesso di detta qualifica».

⁴⁸ Parla di società “equiparate” al coltivatore diretto A. SCIAUDONE, *Società di persone e prelazione agraria*, cit., p. 292.

⁴⁹ G. CASAROTTO, *La difficile prelazione*, cit., p. 237.

⁵⁰ Così, A. JANNARELLI, *Prelazione agraria o prelazioni agrarie*, cit., p. 169. Anche secondo L. RUSSO, *Prelazione e riscatto dell'imprenditore agricolo professionale e delle società agricole*, cit., p. 604, il legislatore non qualifica le società di cui all'art. 2, comma 3°, come “società diretto coltivatrici”, avendo tale espressione una «valenza meramente descrittiva».

⁵¹ Tale società non è titolare di un “contratto di affitto a coltivatore diretto”, né è soggetto equiparato ai sensi dell'art. 7 della legge 3 maggio 1982, n. 203.

lora manchi l'iscrizione richiesta dalla norma, l'equiparazione non opererebbe. Pertanto, non potendosi considerare insediato sul fondo un soggetto equiparato al coltivatore diretto, il diritto di prelazione spetterebbe ai sensi dell'art. 7 al proprietario confinante⁵².

Diversamente, secondo i fautori della seconda corrente dottrinale, non essendo la società di cui all'art. 2, comma 3°, del d.lgs. n. 99/2004 un coltivatore diretto né un soggetto equiparato, l'esclusione di cui all'art. 7 non opererebbe. Pertanto, in caso di affitto del fondo a una tale società e di concorrente esercizio del diritto di prelazione da parte dell'affittuario e del proprietario confinante, il conflitto potrebbe essere risolto invocando due regole, tra loro confliggenti: la regola della prevalenza della prelazione dell'affittuario seppur non coltivatore diretto, sottesa alla regola derogatoria di cui all'art. 7, ovvero la regola della subordinazione della prelazione del confinante unicamente all'insediamento di un coltivatore diretto⁵³.

5. Prima che intervenisse la giurisprudenza, la dottrina si è confrontata anche con lo spinoso tema affrontato nell'ordinanza in esame e relativo alla funzione dell'iscrizione della metà dei soci quali coltivatori diretti nella sezione speciale del registro delle imprese, così come prevista dall'art. 2, comma 3°, del d.lgs. n. 99/2004, e al rapporto tra questa norma e la disciplina di cui all'art. 2193 cod. civ. che regola in generale l'efficacia dichiarativa dell'iscrizione nel registro delle imprese.

Le soluzioni interpretative prospettate dalla dottrina prima delle pronunce della Cassazione sono state diverse, anche alla luce del consolidato principio secondo cui il possesso della qualifica di coltivatore diretto nell'ambito della prelazione integra una «circostanza di fatto non soggetta a limitazioni probatorie»⁵⁴.

Vi è stato chi ha ritenuto che tale iscrizione svolgesse, secondo la regola *ex art.* 2193 cod. civ., «unicamente una funzione pubblicitaria»: essa non costituirebbe dunque titolo alcuno in mancanza di corrispondente effettività e non avrebbe valenza ai fini della prova della coltivazione diretta⁵⁵, non potendo neppure introdurre una presunzione di verità dei fatti, la cui esistenza dovrebbe essere provata in concreto⁵⁶. Ciò fa sí che, in caso di riscatto agrario, la società potrà provare, anche qualora non siano state rispettate tali prescrizioni pubblicitarie, che il terzo abbia avuto in altro modo conoscenza dei fatti per i quali è prevista l'iscrizione⁵⁷.

Diversamente, vi è stato chi ha ritenuto che alla suddetta iscrizione non si possa che riconoscere valore di presunzione semplice, essendo dunque possibile fornire

⁵² Si vuole evidenziare che ai sensi dell'art. 7, comma 2°, della legge n. 871/1971, è l'insediamento dell'affittuario coltivatore diretto che esclude la prelazione del confinante, e non la sussistenza in capo allo stesso della titolarità o meno del diritto di prelazione. In questi termini, G. CASAROTTO, *La difficile prelazione*, cit., p. 243. Pertanto, qualora la società coltivatore diretto non possieda gli ulteriori requisiti previsti *ex lege* per l'esercizio del diritto, il diritto di prelazione non spetterà comunque al proprietario confinante.

⁵³ In questi termini, G. CASAROTTO, *La difficile prelazione*, cit., p. 243-244. L'A. afferma di aderire all'ultima alternativa alla luce del maggiore rilievo costituzionale dell'interesse del confinante quale coltivatore diretto rispetto a quello della società affittuaria a composizione mista. Aderisce a questa tesi S. MATTEOLI, *La prelazione delle società agricole di persone*, cit., p. 193.

⁵⁴ A. SCIAUDONE, *Società di persone e prelazione agraria*, cit., p. 294. L'A. evidenzia come la disposizione introduca una disparità nel regime della prova rispetto al coltivatore diretto persona fisica, il quale non potrà fornire la prova del possesso della qualifica attraverso la semplice iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese.

⁵⁵ Così, G. CASAROTTO, *La difficile prelazione*, cit., pp. 238-239.

⁵⁶ G. CASAROTTO, *L'estensione della prelazione agraria alle società: un'occasione perduta e problematiche irrisolte*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. 1, Napoli, 2014, p. 284

⁵⁷ *Ibid.*

prova contraria volta a negare la sussistenza della qualifica, sebbene la certificazione dell'ufficio del registro delle imprese sembrerebbe dotata di maggiore "credibilità" poiché soggetta alla vigilanza di un giudice delegato dal presidente del Tribunale⁵⁸. Altri ritengono, invece, che il tenore letterale della norma non sembrerebbe consentire interpretazioni volte a scardinare il ruolo decisivo riconosciuto all'iscrizione dei soci nella sezione speciale ai fini della titolarità all'esercizio della prelazione da parte della società, sebbene ciò susciti delle perplessità specialmente considerando che l'iscrizione del coltivatore diretto «avviene su domanda di parte e il controllo dell'ufficio del registro è solo di carattere formale»⁵⁹.

È stata inoltre correttamente evidenziata la cruciale difformità esistente tra la nozione di coltivatore diretto ai sensi dell'art. 31 della legge n. 590/1965 e la nozione di coltivatore diretto ai fini della registrazione nella sezione speciale del registro delle imprese, disciplinata dalla legge istitutiva del registro delle imprese, legge 29 dicembre 1993, n. 580, e successive norme di applicazione. Difatti, l'art. 2 del d.P.R. 14 dicembre 1999, n. 558, relativamente all'iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese, dispone che sono iscritti in una sezione speciale gli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 cod. civ., i piccoli imprenditori di cui all'art. 2083 cod. civ. e le società semplici. L'individuazione del coltivatore diretto ai fini dell'iscrizione nella sezione speciale avviene perciò in base al richiamo all'art. 2083 cod. civ. e non ad altre norme speciali, sollevando non poche criticità dovute all'assenza di coordinamento tra la disposizione del 2004 e la precedente disciplina in materia di prelazione agraria⁶⁰.

Ebbene, in questo contesto di profonda incertezza interpretativa si è inserita l'ordinanza in commento con la quale la Corte di Cassazione, confermando l'orientamento di una precedente ordinanza del 2019, n. 6302, ha evidenziato come l'esercizio del diritto di prelazione spetti alla società agricola di persone a condizione che almeno la metà dei soci siano coltivatori diretti e che tale qualifica risulti dall'iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese, la quale costituisce una «forma di pubblicità dichiarativa indispensabile senza equipollenti». Secondo la Corte è pertanto indubbia la portata derogatoria della norma del 2004 rispetto alla disposizione codicistica di cui all'art. 2193 cod. civ.

I giudici, consolidando principi già espressi con la precedente ordinanza del 2019, pongono dunque l'attenzione sull'impossibilità di provare altrimenti la qualifica di coltivatore diretto di almeno la metà dei soci della società, diversamente da quanto previsto dall'art. 2193 cod. civ. La disposizione codicistica consente al soggetto che è obbligato a richiedere l'iscrizione dei fatti di fornire prova che i terzi abbiano avuto *aliunde* conoscenza degli stessi. La Corte invece ribadisce che l'art. 2, comma 3°, del d.lgs. n. 99/2004 deroga a tale principio: il requisito formale concernente la qualifica di coltivatore diretto di almeno la metà dei soci deve essere accertato «con rigide modalità, previste *ex lege*, con efficacia *erga omnes*».

Non si può dunque attribuire valenza equipollente ad altri atti aventi diversa natura e non in grado di assolvere la funzione di pubblicità prescritta dalla norma, siano essi atti notarili, certificazioni previdenziali di iscrizione alla gestione previdenziale agricola, certificazioni attestanti la richiesta di contributi PAC o documentazione relativa all'iscrizione ad un'associazione professionale agricola. Infatti, secondo la Corte, tali documenti non garantiscono la conoscibilità per il terzo e l'assolvimento della funzione di noti-

⁵⁸ A. SCIAUDONE, *Società di persone e prelazione agraria*, cit., p. 294.

⁵⁹ In questo senso, S. MATTEOLI, *La prelazione delle società agricole di persone*, cit., p. 187.

⁶⁰ Cfr. L. RUSSO, *Prelazione e riscatto dell'imprenditore agricolo professionale e delle società agricole*, cit., pp. 607-608.

ziazione propria di tale iscrizione. La finalità sembra dunque essere quella di garantire al terzo in maniera immediata e certa la conoscibilità dell'eventuale qualifica di coltivatore diretto dei soci della società, coniugando lo sviluppo della forma societaria con la tutela dell'acquirente.

Sottolineano i giudici che una simile interpretazione non configurerebbe una disparità di trattamento rispetto alla disciplina prevista per colui che eserciti l'attività in forma individuale. Questo perché la differenza è dovuta proprio all'esercizio in forma societaria dell'attività, la quale impone una più immediata e certa conoscenza dell'eventuale qualifica di coltivatore diretto dei soci e, conseguentemente, del diritto di prelazione e riscatto in capo alla società. La negata possibilità di provare altrimenti il possesso di tale requisito soggettivo si fonderebbe dunque sia sull'interpretazione letterale della norma in esame, sia sulla *ratio* della stessa, ovvero sia sull'esigenza di tutelare il terzo acquirente in caso di esercizio del diritto di prelazione da parte di una società. Esigenza che non rileva, secondo i giudici, in materia di agevolazioni tributarie riconosciute alle società agricole di persone, così disciplinate al comma 4 *bis* dell'articolo citato, per beneficiare delle quali non è richiesto che la qualifica di coltivatore diretto risulti dall'iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese: *ubi lex voluit ibi dixit*, evidenzia la Suprema Corte.

Insomma, si ribadisce che le ipotesi di prelazione e riscatto sono considerate tassative e di stretta interpretazione. Ne discende che la mancanza di iscrizione è di per sé sola ostativa al riconoscimento della prelazione in capo alla società agricola di persone.

L'indefettibilità di tale requisito per l'esercizio della prelazione da parte della società è stata ribadita anche da una recente sentenza della Corte d'appello di Firenze, sez. III, 18/05/2023, n. 1073, in parziale riforma della sentenza n. 160/2020 emessa dal Tribunale di Arezzo. Quest'ultima si era discostata dal precedente orientamento della Cassazione ritenendo che l'interpretazione dell'art. 2, comma 3°, d.lgs. n. 99/2004 adottata nel 2019 finisce per attribuire alla norma un'eccessiva portata derogatoria, tale da sterilizzare il complessivo impianto dell'efficacia pubblicitaria di cui agli artt. 2188 ss. cod. civ. I giudici fiorentini hanno invece aderito all'orientamento adottato dal Supremo Consesso con l'ordinanza n. 6302 del 2019, condividendone le considerazioni circa la disciplina volutamente derogatoria della norma del 2004, in un'ottica di tutela del terzo acquirente⁶¹.

6. La pronuncia in commento ha ribadito che, diversamente da quanto avviene per il coltivatore diretto persona fisica e analogamente a quanto previsto per il proprietario confinante i.a.p. con l'iscrizione nella previdenza agricola, la sussistenza di un requisito formale rappresenta un elemento imprescindibile e senza equipollenti per l'esercizio del diritto di prelazione da parte delle società agricole di persone.

In questo caso, la forma può tuttavia superare la sostanza? Non si direbbe, per due motivi.

In primo luogo, tale iscrizione è una forma di pubblicità dichiarativa, *superabile con prova contraria e senza alcuna efficacia costitutiva o sanante*⁶². In secondo luogo, essa

⁶¹ Purtroppo i giudici fiorentini non si sono pronunciati su un'altra questione di particolare rilievo, ritenendola assorbita, relativa alla necessaria sussistenza degli altri requisiti previsti dall'art. 8, legge n. 590/1965 da parte delle società per l'esercizio del diritto. In particolare modo, la parte appellante chiedeva alla Corte d'Appello se, in caso di società agricole di persone, l'iscrizione prevista *ex lege* rappresenti elemento di per sé solo sufficiente per l'esercizio del diritto.

⁶² Si parla di efficacia sanante «ogni qual volta all'iscrizione consegua un effetto preclusivo dell'accertamento dei vizi (o di alcuni di essi) o della declaratoria di invalidità (per qualunque vizio o per certi vizi) dell'atto iscritto». Così, C. IBBA, *Il registro delle imprese*, Giuffrè, Milano, 2021, p. 276.

rappresenta sí elemento necessario *ma non sufficiente* per l'esercizio della prelazione da parte delle società. Il tutto per le ragioni che si vanno di seguito a illustrare.

Relativamente al primo motivo, si vuole anzitutto evidenziare come la formalità pubblicitaria richiesta abbia valore meramente "dichiarativo", come affermato dalla Corte nell'ordinanza in esame. Difatti, sebbene le iscrizioni nelle sezioni speciali del registro abbiano, di regola, efficacia di semplice pubblicità notizia e certificazione anagrafica⁶³, nel caso di iscrizione degli imprenditori agricoli, dei coltivatori diretti e delle società semplici esercenti attività agricola l'iscrizione ha l'efficacia di cui all'art. 2193 cod. civ. Così è stato espressamente disposto dall'art. 2 del d.lgs. n. 18 maggio 2001, n. 228.

Sono da escludersi effetti costitutivi o sananti: avendo conseguenze di particolare gravità, tali effetti sarebbero da riconoscere solo in presenza di espresse o comunque inequivoche disposizioni di legge. Infatti, secondo quanto previsto dal citato art. 2193 cod. civ., l'efficacia delle iscrizioni è di regola dichiarativa, a meno che non sia diversamente previsto dalla legge. In mancanza di chiari indici testuali, effetti diversi non possono trovare applicazione⁶⁴.

Di conseguenza, non può ritenersi precluso l'accertamento della rispondenza alla realtà dei fatti iscritti: sarà possibile per il soggetto interessato fornire prova contraria volta a provare in altra maniera la carenza dei requisiti per ottenere la qualifica iscritta⁶⁵.

Difatti, l'iscrizione con effetti dichiarativi non rileva sul piano dell'esistenza del fatto⁶⁶, non potendo sostituirsi al requisito sostanziale eventualmente mancante *ab initio* o che sia venuto meno successivamente. Va sottolineato che, ai sensi dell'art. 9 del d.l. 31 gennaio 2007, n. 7, convertito con modificazioni dalla legge 2 aprile 2007, n. 40, per l'iscrizione nel registro delle imprese l'interessato deve presentare all'ufficio competente la c.d. comunicazione unica. Tuttavia l'ufficio si limita a ricevere tali dichiarazioni e, come emerge dall'art. 10 del d.p.c.m del 6 maggio 2009 di attuazione⁶⁷, le verifiche sono meramente di carattere formale⁶⁸. L'iscrizione non può pertanto essere considerata un atto pubblico, bensì una scrittura privata, o meglio una dichiarazione di scienza non recettizia e in quanto tale suscettibile di prova contraria⁶⁹. Questa non può modificare la situazione reale di quanto rappresentato e, anzi, è stato evidenziato come l'effetto della dichiarazione sia condizionato dalla convergenza tra la situazione giuridica dichiarata e la situazione giuridica preesistente⁷⁰.

Dal punto di vista probatorio, l'iscrizione fa piena prova soltanto circa l'esistenza

⁶³ A. NIGRO, *Imprese commerciali e imprese soggette a registrazione*, in P. RESCIGNO (diretto da), *Trattato di diritto privato. Impresa e lavoro. Tomo I*, 2001, XV, Utet, Torino, p. 646.

⁶⁴ Cfr. C. IBBA, *Il registro delle imprese*, cit., p. 214, secondo il quale «tutte le volte in cui non si accerti, sulla base dei dati legislativi, una "diversa efficacia" dell'iscrizione, a questa dovrà riconoscersi l'efficacia dichiarativa».

⁶⁵ Così anche L. DI CERBO, *Il diritto di prelazione agraria in favore delle società agricole: note a margine di un recente orientamento*, in *Riv. del notariato*, 1, 2024, p. 88 ss. In tal senso, anche A. SCIAUDONE, *Società di persone e prelazione agraria*, cit.

⁶⁶ Così, A. NIGRO, *Imprese commerciali e imprese soggette a registrazione*, cit., p. 674.

⁶⁷ Il quale individua le regole tecniche per le modalità di presentazione della comunicazione unica e per l'immediato trasferimento dei dati tra le amministrazioni interessate, in attuazione dell'art. 9, comma 7°, del d.l. 31 gennaio 2007, n. 7.

⁶⁸ Ad esempio, la verifica, posta in essere dal sistema informativo, ha ad oggetto consistenza formale dei file informativi, la validità delle firme digitali apposte, la correttezza del recapito pec e il buon esito dei pagamenti.

⁶⁹ M. SPERANZIN, *L'efficacia probatoria degli atti iscritti nel registro delle imprese*, in *Riv. dir. soc.*, 2017, 1, p. 241 ss.

⁷⁰ A. FALZEA, *Efficacia giuridica*, in *Voci di teoria generale del diritto*, 1985, Giuffrè, Milano, p. 182.

delle dichiarazioni iscritte e la riconducibilità al dichiarante, ne attribuisce data certa e rende irrilevante l'eventuale ignoranza di terzi. Tuttavia, in merito al contenuto, essa può costituire tutt'al più una presunzione semplice *ex art. 2729 cod. civ.*, facendo salva la possibilità per il terzo interessato di fornire prova contraria circa l'esistenza dei fatti dichiarati⁷¹. Resta quindi fermo che la pubblicità non può rendere opponibili a terzi situazioni inesistenti e che questi se vi hanno interesse «possono invocare la situazione reale pur se non pubblicizzata»⁷².

Tuttavia, è evidente che una prova siffatta risulti particolarmente gravosa, per non dire *diabolica*, per il terzo che voglia accertare la carenza dei requisiti, previsti per l'iscrizione, in capo ai soci della società prelazionaria. A tal proposito, resta il dubbio su quali essi siano, se quelli di cui all'art. 2083 cod. civ. ovvero quelli più stringenti stabiliti all'art. 31 della legge n. 590/1965. A parere di chi scrive, considerato che l'iscrizione del coltivatore diretto nella sezione speciale avviene in base al richiamo all'art. 2083 cod. civ., soltanto la carenza dei requisiti previsti dalla disposizione codicistica potrebbe essere oggetto di prova contraria.

Si consideri anche che l'iscrizione può determinare una responsabilità per danni del socio coltivatore diretto che si sia iscritto nella sezione speciale senza averne i requisiti, in quanto «chi ha effettuato una dichiarazione di scienza è responsabile della corrispondenza al vero della dichiarazione»⁷³.

Per quanto concerne il secondo motivo, nell'ordinanza in commento la Corte non si esprime sul rapporto tra l'art. 2, comma 3°, d.lgs. n. 99/2004 e gli ulteriori requisiti previsti per l'esercizio della prelazione dall'art. 8, legge n. 590/1965. Essi sono stati cuciti sulla figura del coltivatore diretto persona fisica e difficilmente si adattano a un soggetto collettivo quale la società di persone. Come anticipato, si ritiene che l'iscrizione di almeno la metà soci sia necessaria ma non basti ai fini della prelazione da parte della società.

Se è vero infatti che la mancanza di iscrizione è ostativa al riconoscimento della prelazione, non deve ritenersi vero il contrario, ovverosia che essa sia sufficiente per l'esercizio del diritto. Difatti, l'iscrizione deve considerarsi requisito ulteriore e non unico rispetto a quanto indicato dall'art. 8, legge n. 590/1965 e dall'art. 7, legge n. 817/1971. L'esplicito richiamo a queste due norme da parte dell'art. 2, comma 3°, d.lgs. n. 99/2004 e la mancanza di una deroga espressa devono far ritenere applicabili i criteri individuati per il coltivatore diretto persona fisica, stante la natura tassativa e di stretta interpretazione delle norme in materia, come ribadito anche in quest'occasione dalla Cassazione.

E se non ci sono incertezze sul necessario possesso da parte della società prelazionaria dei requisiti di coltivazione almeno biennale del fondo⁷⁴ e di mancata vendita di altri fondi rustici nei due anni precedenti, dubbi sorgono invece a proposito della dimostrazione della sufficiente capacità lavorativa secondo il «criterio del terzo». Esso sarebbe applicabile in quanto tale solo ai soci coltivatori diretti della società (e alle loro famiglie), prendendo come parametro il fondo per il quale la società intende esercitare la prelazione in aggiunta ad altri eventualmente posseduti dalla stessa.

In mancanza di un intervento legislativo chiarificatore, si ritiene comunque che

⁷¹ M. SPERANZIN, *L'efficacia probatoria*, cit., p. 241 ss.

⁷² C. IBBA, *Il registro delle imprese*, cit., p. 195.

⁷³ Salvo provi l'impossibilità non imputabile di non avere conoscenza di tale non corrispondenza. Così, M. SPERANZIN, *L'efficacia probatoria*, cit., p. 253. Parla di responsabilità risarcitoria anche A. NIGRO, *Imprese commerciali e imprese soggette a registrazione*, op. p. 677.

⁷⁴ Anche se dubbi permangono circa il necessario svolgimento dell'attività di coltivazione almeno biennale da parte dei soli soci coltivatori diretti. Sul punto si rimanda a O. CINQUETTI, *La prelazione delle società di persone*, cit.

non si possa omettere di valutare la sussistenza di tutti i requisiti richiesti dalla legge, non soltanto di quello previsto dall'art. 2, comma 3°, d.lgs. n. 99/2004. Nel silenzio della Corte, non può ritenersi infatti che l'iscrizione richiesta sia di per sé sufficiente per l'esercizio del diritto, atteso che l'art. 2, comma 3°, d.lgs. 99/2004 non ha rivoluzionato i criteri già contenuti nell'art. 8, legge n. 590/1965 e nell'art. 7, legge n. 817/1971.

Alla luce di quanto sopra, nonostante l'ordinanza possa essere salutata con favore⁷⁵, si conferma l'esistenza di importanti criticità determinate non soltanto dalla norma in esame e dalla mancata riorganizzazione dell'istituto, ma anche dall'assenza dell'opera di integrazione da parte della giurisprudenza nel caso della prelazione delle società agricole, a differenza di quanto accaduto con gli altri soggetti titolari del diritto⁷⁶.

I soggetti coinvolti, così come gli operatori del diritto, si trovano di fronte a un ginepraio di norme dal quale può risultare difficile districarsi senza un intervento legislativo riorganizzativo dell'istituto. Infatti, come evidenziato da autorevole dottrina, la soluzione adottata dal legislatore al fine di estendere il *favor* originariamente previsto per il coltivatore diretto persona fisica a soggetti collettivi «accentua l'inadeguatezza del quadro normativo in materia di prelazione»⁷⁷.

In conclusione, la prelazione agraria continua indubbiamente a essere un istituto tormentato⁷⁸. Questo, forse, ancora più che in passato, alla luce degli «articolati quanto pasticciati»⁷⁹ interventi legislativi che l'hanno interessata negli ultimi anni e che si sono limitati a voler estendere il diritto di prelazione a nuovi soggetti beneficiari. Il tutto senza prevedere una riorganizzazione dell'istituto alla luce dei suoi mutati obiettivi, che oggi sembrano poggiare maggiormente sulle basi costituzionali poste dagli artt. 42 e 44 Cost. e in misura minore sull'art. 47 Cost. Quest'ultimo, difatti, specificamente richiama la proprietà diretta coltivatrice, la quale tuttavia sembra aver perso la propria tradizionale centralità nell'istituto della prelazione agraria.

SERENA MARIANI

⁷⁵ Secondo L. DI CERBO, *Il diritto di prelazione agraria*, cit., p. 100, l'interpretazione fornita dalla Suprema Corte nell'ordinanza in esame, oltre a essere formalmente corretta, ha il pregio di facilitare le indagini del venditore e del terzo acquirente in merito ai requisiti della società, con la conseguenza di abbreviare i tempi nella circolazione dei fondi rustici oggetto di prelazione agraria. Di segno contrario M. TAMPONI, *Società di persone e cooperativa agricola*, cit., p. 443, secondo cui tale indagine «potrebbe talvolta rivelarsi tutt'altro che semplice e comunque onerosa».

⁷⁶ Sul punto, si v. S. MATTEOLI, *La prelazione delle società agricole di persone*, cit., p. 180.

⁷⁷ A. JANNARELLI, *Prelazione agraria o prelazioni agrarie*, cit., p. 168.

⁷⁸ G. GRECO, *La prelazione agraria*, IANUA, Roma, 1986, p. 7.

⁷⁹ A. JANNARELLI, *Prelazione agraria o prelazioni agrarie*, cit., p. 167.

ABSTRACT

La nota analizza l'ordinanza n. 23989/2023 della Corte di Cassazione, la quale si pronuncia sulla funzione da attribuire all'iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese, di almeno la metà dei soci, in caso di esercizio del diritto di prelazione agraria da parte delle società agricole di persone, alle quali è stato esteso tale diritto con la riforma del 2004.

Dopo aver ripercorso l'evoluzione della disciplina e gli orientamenti dottrinali in materia, il saggio analizza la portata derogatoria all'art. 2, comma 3° del d.lgs. n. 99/2004 rispetto alla previsione codicistica di cui all'art. 2193 cod. civ. In conclusione, lo scritto offre alcune riflessioni circa gli effetti dell'iscrizione richiesta dalla norma e la possibilità di fornire prova contraria volta a negare la sussistenza dei fatti iscritti, nonché circa la necessaria sussistenza degli altri requisiti soggettivi in capo alla società prelazionaria.

The note analyzes the decision No. 23989/2023 of the Italian Supreme Court of Cassation, which pronounces on the function to be attributed to the registration in the special section of the business registry, of at least half of the partners, in the case of the exercise of the right of agrarian pre-emption by agricultural partnerships, to which this right was extended by the 2004 reform.

After tracing the evolution of the pre-emption right and doctrinal orientations on the subject, the essay analyzes the derogatory scope of Art. 2(3) of Legislative Decree No. 99/2004 with respect to the codified provision in Art. 2193 of the Civil Code. In conclusion, the paper offers some reflections about the effects of the required registration and the possibility of providing contrary evidence aimed at denying the existence of the registered facts, as well as about the necessary existence of the other subjective requirements on the part of the agricultural partnerships.

PAROLE CHIAVE: Prelazione agraria – Società agricole di persone – Coltivatore diretto – Registro delle imprese – Requisiti soggettivi.

KEYWORDS: *Agricultural pre-emption – Agricultural partnerships – Small farmer – Business register – Subjective requirements.*