

NUMERO 1 - 2016

DIRITTO AGROALIMENTARE

RIVISTA GIURIDICA QUADRIMESTRALE

DIREZIONE SCIENTIFICA
FABRIZIO DI MARZIO - STEFANO MASINI



Fondazione



OSSERVATORIO
SULLA CRIMINALITÀ
NELL'AGRICOLTURA
E SUL SISTEMA
AGROALIMENTARE



GIUFFRÈ EDITORE

Direzione

Dott. Fabrizio DI MARZIO (Corte di Cassazione) - Prof. Stefano MASINI (Università di Roma "Tor Vergata")

Comitato di direzione

Prof.ssa Irene CANFORA (Università di Bari Aldo Moro) - Prof. Massimo DONINI (Università di Modena e Reggio Emilia) - Prof. Antonio JANNARELLI (Università di Bari Aldo Moro) - Prof. Francesco MACARIO (Università di Roma Tre) - Prof. Pietro MASI (Università di Roma "Tor Vergata") - Prof. Gianmaria PALMIERI (Università del Molise) - Prof.ssa Lorenza PAOLONI (Università del Molise) - Prof. Luigi RUSSO (Università di Ferrara) - Prof. Antonio SCIAUDONE (Seconda Università di Napoli)

Comitato dei Referees

Prof. Alberto ABRAMI (Università di Firenze) - Prof. Francesco ADORNATO (Università di Macerata) - Prof. Alessandro BERNARDI (Università di Ferrara) - Prof. Paolo BORCHI (Università di Ferrara) - Prof.ssa Sonia CARMIGNANI (Università di Siena) - Prof. Giangiorgio CASAROTTO (Università di Ferrara) - Prof. Alessandro CIOFFI (Università del Molise) - Prof. Giuseppe CONTE (Università di Firenze) - Dott.ssa Laura COSTANTINO (Università di Bari Aldo Moro) - Prof. Cristiano CUPELLI (Università di Roma "Tor Vergata") - Prof.ssa Alessandra DI LAURO (Università di Pisa) - Prof.ssa Nicoletta FERRUCCI (Università di Padova) - Prof. Lucio FRANCARIO (Università del Molise) - Prof. Gian Luigi GATTA (Università di Milano) - Dott.ssa Amarillide GENOVESE (Università di Bari Aldo Moro) - Prof. Carlo Alberto GRAZIANI (Università di Siena) - Prof. Umberto IZZO (Università di Trento) - Prof. Gian Paolo LA SALA (Università del Molise) - Prof. Vito Sandro LECCESE (Università di Bari Aldo Moro) - Prof. Mario GORLANI (Università di Brescia) - Prof.ssa Maria Pia RAGIONIERI (Università di Toscana) - Dott. Vito RUBINO (Università del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro") - Prof.ssa Sara TOMMASI (Università del Salento) - Prof. Antonio Felice URICCHIO (Università di Bari Aldo Moro) - Prof.ssa Francesca VESSIA (Università di Bari Aldo Moro)

Direttore responsabile

Dott.ssa Paola MANDRICI

Composizione grafica

Bluarancio s.r.l. - 00187 Roma - Via XXIV Maggio 43

Stampa

Tipografia «Mori & C. S.p.A. - 21100 Varese - Via F. Guicciardini 66

Indice

	pag.
FABRIZIO DI MARZIO - STEFANO MASINI	
<i>Ripresa</i>	5
PAOLO GROSSI	
<i>Fattualità del diritto pos-moderno: l'emersione del diritto «agrario» in Italia ..</i>	7
IRENE CANFORA	
<i>Alimenti, nuovi alimenti e alimenti tradizionali nel mercato dell'Unione europea dopo il regolamento 2015/2283</i>	29
CRISTIANO CUPELLI	
<i>La riforma dei reati in materia agroalimentare: la responsabilità degli enti e i nuovi meccanismi estintivi</i>	47
ANTONIO JANNARELLI	
<i>L'eccezionalismo agricolo e la catena alimentare nel futuro della PAC</i>	61
FRANCESCO MACARIO	
<i>Crisi e insolvenza dell'impresa agricola. Spunti di riflessione da un recente contributo</i>	93
PIETRO MASI	
<i>Agricoltura, alimenti e ricerca spaziale</i>	109
STEFANO MASINI	
<i>Alla ricerca dei principi del diritto alimentare</i>	125
LORENZA PAOLONI	
<i>Biodiversità e risorse genetiche di interesse agroalimentare nella legge nazionale di tutela e valorizzazione</i>	151
LUIGI RUSSO	
<i>Le sanzioni amministrative conseguenti all'applicazione delle regole di condizionalità: sanzioni punitive o strumentario interno alla PAC?</i>	177

Gli autori di questo fascicolo

IRENE CANFORA

Professore associato di Diritto agrario, Università di Bari Aldo Moro

CRISTIANO CUPELLI

Professore associato di Diritto penale, Università di Roma "Tor Vergata"

PAOLO GROSSI

Presidente della Corte costituzionale

ANTONIO JANNARELLI

Professore ordinario di Diritto agrario, Università di Bari Aldo Moro

FRANCESCO MACARIO

Professore ordinario di Diritto privato comparato, Università di Roma Tre

PIETRO MASI

Professore ordinario di Diritto commerciale, Università di Roma "Tor Vergata"

STEFANO MASINI

Professore associato di Diritto agroalimentare, Università di Roma "Tor Vergata"

LORENZA PAOLONI

Professore associato di Diritto agrario, Università del Molise

LUIGI RUSSO

Professore associato di Diritto agrario, Università di Ferrara

Procedura di valutazione scientifica

1. Tutti gli scritti inviati per la pubblicazione nella *Rivista* sono sottoposti a una procedura di valutazione scientifica.

La procedura è impostata in modo da garantire il rispetto dell'anonimato sia dell'autore che dei singoli revisori (c.d. *blind peer-review*). Questi ultimi sono designati dai direttori della *Rivista* fra i componenti del Comitato dei Referee.

2. Il giudizio di merito sull'elaborato, da parte dei revisori, si basa sui seguenti criteri:

- a) ordine e chiarezza dell'esposizione;
- b) coerenza logica e metodologica;
- c) adeguatezza della documentazione (normativa, dottrinale, giurisprudenziale) o, in alternativa, originalità del pensiero espresso;
- d) ragionevolezza delle soluzioni.

3. Il risultato del giudizio potrà essere:

- a) positivo senza riserve (pubblicabilità);
- b) positivo subordinato a modifiche, sommariamente indicate dal revisore (pubblicabilità condizionata);
- c) negativo (non pubblicabilità).

Al giudizio di sintesi è abbinata una nota di commento del revisore in cui si evidenziano le motivazioni del giudizio e si segnalano agli autori i miglioramenti da apportare all'elaborato.

4. Ai singoli autori viene data comunicazione dell'esito della procedura di valutazione. L'accettazione dello scritto ai fini della pubblicazione comporta il vincolo, per l'autore, a non pubblicarlo altrove, senza il consenso scritto dell'Editore.

Scientific Assessment Procedure

1. All essays intended to be published in the Journal are subjected to scientific assessment procedure. The procedure is imposed in a way that guarantees the anonymity both of the author and of the individual referees (the so called blind peer-review). The referees are designated by the directors of the Journal from among the members of the Referees Committee.

2. The judgment of the merits, done by the referees, is based on the following criteria:

- a) order and clarity of exposition;
- b) logical and methodological consistency;
- c) adequacy of the documentation (legislation, doctrinal, jurisprudential) or, alternatively, originality of thought expressed;
- d) reasonableness of the solutions.

3. The result of the judgement will be:

- a) positive without reservation (publishable);
- b) positive subject to changes, indicated summarily by the referee (conditional publishability);
- c) negative (not publishable).

The summary judgment is combined with an explanatory statement of the referee in which the reasons for the judgment are highlighted and the referees point out to the authors the improvements to be made.

4. The individual authors are notified of the outcome of the evaluation procedure. The acceptance of the paper for publication implies the constraint, on the author, not to publish elsewhere without the written permission of the Publisher.

Ripresa

Per dare ragione della pubblicazione di questa nuova Rivista bisogna rifarsi alle considerazioni di commiato ai lettori di *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente* che, raccogliendo la risalente elaborazione di vita pratica avviata nel 1954 con la stampa della *Giurisprudenza agraria italiana*, ha proseguito con significativa continuità e, non ostante le tormentose vicende editoriali, fino al numero (unico) speciale del 2015 – sotto la direzione del prof. Giovanni Galloni – per abbracciare e approfondire temi e visioni che si sono manifestate realmente determinanti in rapporto con le trasformazioni profonde della società.

In quel numero si era, così, anticipato l'impegno editoriale a proseguire la pubblicazione di un periodico stampato a cui affidare il compito più ambizioso di indagare, in profondità, concetti e principi e qualificare istituti, che il costituirsi di quella concreta esperienza fattuale continuamente sedimenta e intreccia lungo l'itinerario di progressiva espansione della matrice *agroalimentare*.

Ecco definito il titolo con cui abbiamo inteso riprendere la pubblicazione della nuova Rivista, nell'intendimento che possa trovare un suo posto ed una sua utile funzione, senza invadere il campo di altre, in quanto ci si propone non solo un naturale e necessario riscontro di questioni che, di volta in volta, si manifestano come quelle in grado di cogliere i segni del tempo – così da fornire un non trascurabile ordine all'incedere dell'esperienza – quanto, sopra tutto, la pressante e meno comune sensibilità a riallacciare la ricerca in un terreno di incontro con altre competenze, operando scelte coraggiose per guardare oltre i sentieri calpestati e definire occasioni di incontro e di colloquio tra giuristi.

La definizione dell'oggetto non è il punto finale di approdo di un programma *minimo* da ordinare entro limiti e partizioni inevitabili; ma la meta di avvio, lontana dalla gelosia del campanile in vista

della ricomposizione dinamica degli apporti così da eliminare quei confini – che un Maestro definiva «giochi d'ombra cagionati dalla limitazione del fascio luminoso proiettato dalla nostra mente» (F. Carnelutti, *Metodologia del diritto*, Padova, 1939, 32) – che, in passato, ha indebolito non poco il consolidamento della scienza agraristica. Oggi che, per sorte, ci tocca di occuparci di ricerche intorno ad argomenti che si manifestano come realmente determinanti nella vita delle persone – dalla gestione del territorio, alla cura dell'ambiente; dalla produzione di alimenti, alla fornitura di servizi di interesse generale – si tratta di fronteggiare tutto quanto l'*agroalimentare* con gli strumenti tecnici apprestati da una ricerca rigorosa e specialistica ma, non di meno, capace di abbattere barriere con l'ampiezza di documentate dimostrazioni dottrinali e la curiosità di metodiche rassegne di giurisprudenza.

Pur senza essere organizzata in parti separate, la Rivista – che ci proponiamo di pubblicare annualmente in tre fascicoli di circa centoottanta fino a duecento pagine ciascuno – intende, dunque, presentare, a seguire della serie di ampie monografie su temi di più vivo ed attuale interesse – senza mai trascurare sintesi non legate ad identificazioni cronologiche di materiali meno affini – altri contributi raccolti in una rubrica denominata *Osservatorio*.

La consapevolezza è quella di far posto all'annotazione di sentenze; a rassegne di legislazione; a commenti a leggi ed atti sopraggiunti; all'esame comparativo di istituti non che a recensioni a informazioni di interesse sui maggiori problemi.

Per questo la rivista vuole essere aperta a tutti.

Fabrizio Di Marzio - Stefano Masini

Fattualità del diritto pos-moderno: l'emersione di un diritto «agrario» in Italia

Il diritto agrario ha ereditato la propria vivacità da quel Novecento giuridico che possiamo definire pos-moderno per sottolineare l'avvio di un nuovo periodo di transizione che presenta aspetti di profonda innovazione rispetto alla stabilità di istituti giuridici che, pur espressione della modernità, appartengono ad un percorso storico definito nel quale poco è stato esplorato il carattere complesso di una società plurale che muta e si evolve nel tempo.

Indagando il carattere storico del diritto, i giuristi hanno individuato una realtà agraria variegata e multiforme, non limitata al possedere ma orientata al valorizzare il bene *terra*. La proprietà privata, nella sua dimensione statica, si converte in impresa economica, nella sua funzione organizzativa e produttiva. Di questa evoluzione pos-moderna sono testimoni i gius-agraristi del Novecento che hanno saputo interpretare con fantasia e concretezza le esigenze provenienti dal mondo rurale, ponendo nuove e stimolanti sfide.

L'aderenza ai fatti e lo sviluppo di nuove conoscenze hanno permesso, infine, di scoprire sfumature finora inedite del diritto agrario, identificando il valore della terra non soltanto nella *res frugifera* in sé ma nella sua capacità di produrre ambiente tutelando la bellezza dei paesaggi e la salubrità dei territori a garanzia delle produzioni agro-alimentari, frutto del carattere distintivo di luoghi e persone che esprimono, attraverso i fatti interpretati dal diritto, la loro identità.

Agricultural law owes its liveliness to the Twentieth Century that we can define as pos-modern from a legal standpoint to highlight the start of a new period of transition which was considerably innovative with respect to the stability of legal institutions since, although an expression of modernity, they belonged to a clear historical path whose plural society – that changes and evolves over time – had been poorly explored.

*By investigating the historical character of the law, the jurists have identified a diverse and multifaceted agricultural reality, which is however not limited to the ownership of land but to its enhancement. Private property, in its static dimension, is turned into a business, given its organizational and productive function. Agricultural law experts witnessed this pos-modern evolution of the twentieth century, for they have been able to interpret the needs of the rural areas with imagination and pragmatism, posing new and exciting challenges. Sticking to the facts and the acquisition of new knowledge has allowed, finally, to discover some fresh shades of the agricultural law, identifying the value of the land not only as *res frugifera per se* but in its ability to produce environment by preserving the beauty of the landscapes and the healthiness of the territories to guarantee agri-food production, the result of the distinctive character of places and people that express their identity through the facts interpreted by the law.*

1. Sul vizio giusnaturalistico del diritto civile moderno: individuo e cose nell'irrealtà dell'astrattezza. - 2. Individuo e cose tra «moderno» e «pos-moderno». - 3. Fattualità pos-moderna e nuovi protagonisti-smi: i fatti economici, la loro organizzazione, l'impresa. - 4. Giangastone Bolla: un giurista pos-moderno, le sue intuizioni, i suoi mentori. - 5. Fattualità del diritto pos-moderno: genesi di un diritto «agrario». - 6. Itinerari gius-agraristici nello svolgersi del tempo pos-moderno.

1. - Sul vizio giusnaturalistico del diritto civile moderno: individuo e cose nell'irrealtà dell'astrattezza.

Una delle più pesanti eredità del giusnaturalismo sei-settecentesco sul divenire moderno del diritto civile e della scienza giusciviltistica in Italia fu sicuramente l'assumere a suo riferimento essenziale e a fondazione del proprio progetto politico-giuridico uno stato di natura, metastorico perché mai esistito sulla faccia della terra e popolato esclusivamente da soggetti metastorici; attori erano, infatti, non uomini in carne ed ossa ma modelli astratti da ogni contaminazione esistenziale; più ancora: fattuale¹.

Le finalità del progetto erano nitide: quel riferimento a una vita pre-statuale e pre-sociale appariva essere l'argine più sicuro verso le pretese arbitrarie di un potere politico segnato nei primi secoli della modernità da caratteri di incontrastata assolutezza. E certamente la strategia ebbe successo, derivando direttamente dalle scelte giusnaturalistiche il fiorire di «carte dei diritti» quali manifestazioni di un primo momento autenticamente costituzionalistico in Europa continentale e in Nordamerica, con la fissazione di situazioni soggettive dell'individuo a lui connaturate, quindi indiscutibili e – quel che più conta – intangibili.

Lo Stato mono-classe moderno si appagò di questa prima conquista, la quale recava però in sé una corposa insufficienza: quella di essere misurata – come or ora si rilevava – su un modello di uomo, senza minimamente curarsi di quel soggetto concreto che era pur l'unico vivente nella esistenza quotidiana e immerso nella fattualità quotidiana. Con il risultato che, se la fattualità si concretava in ricchezza e benessere, queste situazioni trovavano nella astrattezza il più formidabile strumento di conservazione, diversamente dal povero e disagiato che non aveva ausili da una filosofia teoricamente suadente ma affatto dimentica delle sue pene.

¹ Sul vizio giusnaturalistico della civilistica moderna ho insistito già in: P. GROSSI, *La cultura del civilista italiano: un profilo storico*, Milano, 2002.

L'astrattezza, insomma, veniva ad avere una seconda valenza strategica, garantendo all'emergente classe borghese la tutela di uno stato di fatto contrassegnato da pesanti discriminazioni e disuguaglianze. E la tanto sbandierata *égalité* galleggiava sul magma sociale senza tradursi sul terreno dell'effettività. Il diritto civile moderno, *identificato* nella ragion civile di impronta giusnaturalistica, fu la fedele espressione di questo carattere forte della modernità giuridica, e il Codice Civile – la fonte novissima che trovò adesioni entusiastiche in tutta l'Europa continentale² – ne fu, in quella coinè storica, la fonte più coerente: fedele emblema della civiltà dell'*avere*, si imperniava nei due istituti fondativi dell'ordine borghese, la proprietà privata individuale, tutelante l'*avere* nella sua statica, e il contratto, tutelante la sua dinamica, ossia la sua libera circolazione.

Ogni cittadino – anche il misero, anche il miserrimo – grazie alla conquista dell'uguaglianza formale non aveva impedimenti giuridici per accedere alla proprietà e al contratto, schemi organizzativi costruiti su un modello e rivolti a dei modelli, pertanto generici e genericamente destinati a ricchi e poveri accomunati in una ben singolare uguaglianza. La singolarità si accentuava, giacché quegli istituti erano finalizzati alla libertà economica di ogni cittadino, una libertà non secondaria a nessuna altra nella civiltà borghese che arrivava a cogliere l'*avere* quale dimensione intrinseca del soggetto e, consequenzialmente, ammantata di eticità e anche di sacralità³; una libertà (è il caso di aggiungere) che nel proporsi astrattamente anche al nullatenente suonava per lui, nella assoluta improbabilità di una effettiva realizzazione, come una aperta irrisione⁴.

Si ha, in fin dei conti, una esasperata soggettivizzazione, poiché, sul piano dei fatti concreti che non possono non contare nel flusso storico, c'è un solo personaggio veramente protagonista, l'unico a detenere una forza incisiva nel tessuto sociale, ed è l'*abbiente*.

² Fonte novissima, perché attua una innovazione profonda nel sistema delle fonti di diritto. Cfr. P. GROSSI, *Code civil: una fonte novissima per la nuova civiltà giuridica*, in *Il bicentenario del Codice napoleonico*. Atti del Convegno di Roma, 20 dicembre 2004, Roma (Accademia dei Lincei. Atti dei convegni Lincei, 221, 19-42).

³ Non insegnava, forse, la prima grande *Déclaration* rivoluzionaria del 1789, nel suo articolo 17, che la proprietà era un diritto «inviolable et sacré»?

⁴ Ed è, infatti, proprio di «irrisione» che parla, a fine Ottocento, un civilista di notevole spicco ma impietoso fustigatore delle iniquità che si celavano sotto il mantello suadentissimo delle scelte per la astrattezza e per l'uguaglianza giuridica contrassegnanti il diritto civile italiano [cfr. E. GIANTURCO, *L'individualismo e il socialismo nel diritto contrattuale* (1891), ora in *Opere giuridiche*, vol. II, Roma, 1947, 268].

Si dirà: e le cose, gli oggetti dei poteri proprietari? Non debbono avere anch'esse un protagonismo nella nicchia della modernità? Certamente sì, giacché fungono da elemento necessario, ineliminabile, ma solo in quanto ombra del soggetto, in quanto costituiscono un determinato *patrimonio*, in quanto consentono la realizzazione della dimensione essenziale dell'individualismo giuridico borghese che è l'*avere*. Non c'è dubbio che il proprietario è qualificato da una sua proiezione verso il mondo delle cose (si pensi alla visione fondativa del «moderno» come quella di Locke), ma si tratta di un mondo pensato e voluto inerte nelle mani di individui che restano i protagonisti del paesaggio giuridico. Inerte e amorfo, perché non hanno rilievo le qualità ad esse intrinseche quasi cancellate dalla intensità del potere proprietario.

Per quanto concerne l'oggetto di queste nostre pagine, si obietterà: perfino in quel capostipite e modello di ogni codificazione civile che è il *Code Civil* napoleonico imperniato in figurazioni astratte, all'interno del *genus* contratto di locazione, si ha, nel titolo VIII del libro III, una sezione (la terza) dedicata alle «Regole particolari alle affittanze de'fondi rustici». Fondo rustico – si badi: nulla di diverso dal *fundus* di cui parla Ulpiano milleseicento anni prima – è qui solo una terra che si può coltivare e rendere produttiva, rendere cioè fonte di ricchezza per il proprietario. Negli articoli del *Code* la realtà agraria è appena accennata nello sfondo, e «coltivazione» e «produzione» non sono assolutamente dei fatti strutturali in grado di condizionare gli assetti giuridici ordinanti. Per esempio, del fenomeno «produzione» si parla unicamente in ragione di una mancata raccolta dei frutti e delle ovvie conseguenze sulla quantità del canone che l'affittuario è tenuto a versare. E questo non si ha soltanto nel *Code* del 1804 e nel Codice Civile del regno fantoccio d'Italia che si limita, nel 1806, a una traduzione del primo, ma anche nel Codice unitario italiano del 1865, tributario – come ben si sa – delle scelte napoleoniche⁵.

⁵ Fa qui la sua apparizione il contratto di enfiteusi, contratto che, per la sua anomalia rispetto alle dominanti concezioni individualistiche, si sarebbe ben volentieri escluso da una previsione codicistica, se non si fosse trattato di un assetto contrattuale assai diffuso al di sotto delle Alpi. Comunque, la preoccupazione prevalente del legislatore è di consentirne la eliminazione mediante due rimedi, o della «redenzione» (da parte dell'enfiteuta), o della «devoluzione» (da parte del concedente). Fa qui la sua apparizione (come già nel Codice sardo del 1837) accanto a figure meramente locatizie quella del contratto associativo in agricoltura (mezzadria, masseria, colonia), ma anche qui si forniscono unicamente i dati agrari elementari che servono solo a determinare i doveri dei «socii» (e soprattutto del mezzadro/colono parzario).

2. - Individuo e cose tra «moderno» e «pos-moderno».

Tiriamo le fila di questa lunga ma necessaria premessa.

La civiltà giuridica moderna – così come si era consolidata nel continente europeo durante il sessennio rivoluzionario francese e negli zelanti Stati codificatori del secolo XIX – aveva provveduto a costruire un sistema civilistico munito di grande coerenza, ma lo aveva accomodato alla ideologia individualistica imperante. Ciò ne aveva indubbiamente rafforzato la coerenza, connettendolo però inscindibilmente con la classe borghese ormai detentrica del potere politico; con la precisazione che, volendo a ogni costo garantirne una vigenza senza fine, lo si era immobilizzato in testi cartacei, i Codici, organicamente ben strutturati ma anche puntigliosamente dettagliati in mille previsioni e per loro natura insensibili al movimento e al mutamento immancabili nell'elasticissimo magma socio-economico.

Era un espediente efficace per assicurare nelle mani dei gestori del potere il controllo della dimensione giuridica, ma non poteva che dare vita a una costruzione peccante di artificiosità; sì artificiosa, perché progettata e disegnata con l'assunto di negare una verità elementare, e cioè la storicità del diritto.

Per quanto riguarda più specificamente la dimensione civilistica, l'artificio risultava più marcato dall'essere i soggetti resi l'uno identico all'altro dal principio fondamentale dell'uguaglianza giuridica, il quale, se aveva il grosso pregio di cancellare formalmente le vecchie iniquità cetuali, li separava dal loro contesto esistenziale e dalle concrete condizioni che, ohimè!, li differenziavano nelle singole vicende quotidiane. Continuava a imperversare il soggetto unico di diritto naturale, che serviva, come abbiamo più sopra accennato, da preziosa foglia di fico per coprire le immancabili vergogne sociali. È chiaro che tutta questa teorizzazione era un perno centrale nella politica del diritto dello Stato monoclasse, ed era destinata a durare fintanto che la piattaforma sociale fosse rimasta inerte ed amorfa, succuba di una strategia politica sostanzialmente e sostanziosamente partigiana perché classista.

Il paesaggio giuridico, ridotto a linee quasi geometriche, apprezzabili per la chiarezza e certezza dei comandi, comincia ad essere turbato, quando il relativo paesaggio sociale economico politico è scosso da sommovimenti sempre più intensi. È a fine Ottocento che

il rigido controllo si infiacchisce: serpeggia nelle masse dei nullatenenti una coscienza tutta nuova e il magma sociale vive un fitto organizzarsi collettivo che la rivoluzione francese aveva creduto di eliminare per sempre; d'altro canto, la grande industria sta diventando una nicchia preziosa per favorire quotidiani incontri collettivi e per incrementare la convinzione che soltanto le collettività possono con qualche successo salvare l'individuo socialmente ed economicamente debole. Dal sottosuolo – per così dire – dove era stata confinata, è una vigorosa fattualità che riemerge. I contesti, in cui ogni individuo svolge la propria esistenza, cominciano a connotarlo nella sua specificità e a differenziarlo concretamente, affermando per ciascuno un suo proprio ruolo. E la società appare ormai brulicante di forze sorrette da una vitale aspirazione ad esprimersi. Il soggetto unico di diritto naturale è, in questo clima storico, ridotto a una sorta di fantasma o a un pezzo da museo; quel soggetto-lì si rivela sempre più il cittadino di un mondo che non ha riscontri reali. Un coacervo variegato di operai contadini artigiani lavoratori dipendenti pretende di poter contare qualcosa, in quanto voce espressiva di una società plurale che chiede di veder valorizzate tutte le sue interne differenziazioni e caratterizzazioni (nonché le rispettive tutele). Si dirà che la modernità era ugualmente affollata da costoro; ed è vero, ma la fattualità di cui essi erano portatori non infrangeva il dogma assoluto dell'uguaglianza giuridica e, quindi, del soggetto unitario. Il fango fattuale, che li intrideva e li caratterizzava, restava una realtà latente, incapace di incidere a un livello ufficiale.

Un altro fango era stato lungamente avvilito nella sfera della mera irrilevanza giuridica: quello delle cose. Oggetto del dominio dell'individuo abbiente (un dominio che poteva arrivare fino all'azione suicida della sua distruzione da parte del proprietario, come si affermò sciaguratamente durante i lavori preparatorii del *Code Civil*), le cose erano chiamate – come abbiamo già accennato – a una sola funzione: quella di costituire un patrimonio e di essere mero strumento di ricchezza; totale era la loro ancillarità all'onnipotente proprietario. Tuttavia, poiché non va cambiando solo il paesaggio sociale, ma profonde trasformazioni investono la dimensione economica con l'emersione di nuovi ed urgenti bisogni da soddisfare, v'è un atteggiamento nuovo da riscontrare: le cose meritano attenzione

e vanno valorizzate conoscendo e rispettando le loro intrinseche strutture. Sta per iniziare non solo un nuovo secolo, il Novecento, ma ci stiamo avviando entro un momento storico che si distanzia sempre più dalla sponda della modernità giuridica e dalle sue stabilità e sicurezze; un momento di lunga e incessante transizione che, ancora oggi in questo anno 2016, non ha trovato un approdo fermo e che possiamo contenterci di chiamare pos-moderno intendendo – con una qualificazione così generica e, pertanto, insoddisfacente – sottolineare quel progressivo distanziarsi or ora sottolineato⁶.

Ed ecco un primo tratto fortemente caratterizzante: mutano i protagonisti. Non più i soli individui insulari (e, per giunta, astratti), ma personaggi immersi nei loro contesti, nelle varie coagulazioni collettive che proteggono e irrobustiscono le individualità più fragili; con loro, la cosa come realtà complessa e tipicissima, capace, per sua intima forza, di incidere a fondo sulla civiltà degli uomini. Il secondo tratto, che potremmo qualificare utilizzando un brutto neologismo, è una decisa de-sogettivizzazione. Uomini immersi nella fangosità dei fatti; il mondo dei fatti – sociali, economici, strutturali – sempre più protagonistico. Fattualità come peculiarità del diritto pos-moderno⁷.

È un processo che appare in tutta la sua nitidezza, in Italia, nel secondo decennio del secolo nuovo, quando la stessa ufficialità giuridica si arrende (anno 1913) a un vero pluralismo democratico con l'adozione di un quasi perfetto suffragio universale maschile e quando, nella legislazione eccezionale di guerra degli anni fra il 1915 e il 1919, sotto il pùngolo di stringenti esigenze sociali ed economiche, bandito senza indugi il vecchio formalismo giuridico, si dà un crisma normativo alla incisività dei fatti. E in parecchi atti legislativi si infrange non solo l'onnipotenza del proprietario sul bene ma altresì la indiscutibile uguaglianza giuridica delle parti nel contratto, una pseudo-conquista per il contraente debole che permane fattualmente disuguale⁸.

⁶ P. GROSSI, *Novecento giuridico: un secolo pos-moderno* (2010), ora in P. GROSSI, *Introduzione al Novecento giuridico*, Roma-Bari, 2012.

⁷ P. GROSSI, *Sulla odierna fattualità del diritto* (2013), ora in P. GROSSI, *Ritorno al diritto*, Roma-Bari, 2015.

⁸ Ho accennato alla enorme rilevanza della legislazione eccezionale di guerra in tutti i Paesi europei belligeranti già in: P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana - Un profilo storico 1860/1950*, Milano, 2000.

3. - Fattualità pos-moderna e nuovi protagonismi: i fatti economici, la loro organizzazione, l'impresa.

Una svolta rilevante in questa direzione era, però, già avvenuta in quella Germania guglielmina, a cavallo fra i due secoli, che ci si presenta come il fertile laboratorio dove si praticano e si teorizzano parecchie innovazioni. È qui, in un terreno di capitalismo maturo, con una grande industria fornita di eccellenti meccanismi organizzativi e con forze sindacali munite di grossa presa sociale unita ad una progettualità non miope, che si inaugura una nuova coscienza (e, quindi, una nuova visione) – felicemente priva di prevenzioni – delle profonde relazioni tra fatti economici e diritto. A livello scientifico è qui che nasce il movimento «Recht und Wirtschaft» ed ha vita (e si distende dal 1912 al 1921) l'organo ufficiale dello stesso movimento contrassegnato da una identica intestazione. È qui che si comincia a parlare, con linguaggio assolutamente nuovo, di «diritto dell'economia».

Aggiungo una puntualizzazione, che è di estremo interesse in relazione all'oggetto del presente saggio. Uno dei protagonisti di questo nuovo *Wirtschaftsrecht* è indubbiamente Justus Wilhelm Hedemann (1878-1963), un osservatore attento del proprio tempo e pertanto assai cosciente del ruolo della legislazione eccezionale di guerra⁹, cosciente anche che dopo il terremoto scatenato dal conflitto mondiale ci si doveva porre all'opera per edificare un nuovo diritto civile fuori dell'ombra dei pinnacoli pandettistici¹⁰. Hedemann è il personaggio che nel 1919 fondò a Jena un «Institut für Wirtschaftsrecht» (primo in Germania) e che nel 1922 provvide a fissare le categorie scientifiche della nuova disciplina¹¹. La sua successiva adesione alle visioni giuridiche del nazionalsocialismo¹² (era tradito dalle continuità che lui vi coglieva con il suo prediletto diritto dell'economia) lo ha fatto dimenticare. Da parte nostra non si può non rilevare che Hedemann è il giurista tedesco più citato da Bolla a partire dagli anni Trenta: consonanza di due giuristi pos-moderni profondamente convinti della fattualità del diritto

⁹ Come dimostra il volume: J.W. HEDEMAN, *Der Krieg als Lehrmeister auf dem Gebiete des Rechts*, Leipzig, Teubner, 1917.

¹⁰ Cfr. J.W. HEDEMAN, *Das Bürgerliche Recht und die neue Zeit*, Jena, Fischer, 1919.

¹¹ J.W. HEDEMAN, *Grundzüge des Wirtschaftsrechts*, Mannheim, Bensheimer, 1922.

¹² Una analisi acuta ed estremamente equilibrata, senza demonizzazioni manichee ma con grande attenzione a tutto lo sviluppo delle visioni giuridiche di Hedemann anche prima del nazionalsocialismo, è in: H. MOHNHAUPT, *Justus Wilhelm Hedemann als Rechtshistoriker und Zivilrechtler vor und während der Epoche des Nationalsozialismus*, in M. STOLLEIS - D. SIMON HRSG., *Die Rechtsgeschichte im Nationalsozialismus. Beiträge zu einer Disziplin*, Tübingen, 1989.

privato e della ineliminabile interrelazione fra economia e diritto¹³. Ma perché nuova disciplina? Si potrebbe, infatti, contestare questa nostra sottolineatura della novità, obiettando che era da almeno sette secoli, ossia dal medioevo cittadino e mercantile, che si disciplinava la materia del commercio e si era costruito uno spazio giuridico autonomo chiamato appunto «diritto commerciale». La risposta è agevole: all'interno di questo spazio giuridico si erano gradualmente inventati i nuovi istituti che tutti conosciamo, ma lo si era attuato non per rispetto della natura dei fatti economici, bensì per fornire al mercante strumenti adeguati per una efficace tutela sua e del suo patrimonio. Il «diritto dell'economia» novecentesco è, al contrario, sorretto da una consapevolezza nuova, consapevolezza che spinge a leggere attentamente la oggettività dei fatti economici per scoprirvi all'interno regole ineludibili. È un discorso che riprenderemo tra breve affrontando il tema specifico della nascita di un diritto «agrario», ma era opportuno sbarazzarsi subito di una probabile (anche se discutibile) perplessità.

Qualche anno dopo queste germinazioni, anche in Germania che è coinvolta subito nell'evento bellico, le esigenze prima ricordate vengono vissute in guisa anche più drammatica. La guerra, tuttavia, in Germania come in Italia, non fa che portare alla superficie e manifestare apertamente una tendenza serpeggiante nella società europea da parecchi anni: raggiungere lo scopo incombente della maggiore e migliore produzione; corrispondere alla necessità di una organizzazione razionale che, al di là di insopportabili artifici, tendesse al risultato obbiettivo di perseguire quello scopo; affermare in conclusione il necessario primato dell'economia. Insomma, ripetiamolo: sono i fatti economici che dominano e condizionano; che esigono architetture giuridiche completamente nuove rispetto agli schemi paleolitici del diritto civile ancora per buona parte basati sul-

¹³ Bolla lo ebbe diverse volte collaboratore nella sua *Rivista* e Relatore nel Primo Convegno internazionale di Diritto agrario del 1954. Posso io personalmente testimoniare che Bolla desiderava far tradurre in lingua italiana la grossa opera storico-giuridica di Hedemann *Die Fortschritte des Zivilrechts im XIX. Jahrhundert*, riguardante Germania, Austria, Francia e Svizzera, apparsa in tre volumi negli anni 1910, 1930, 1935. Le troppo ingenti spese della traduzione impedirono che si realizzasse quello che era un vivissimo desiderio del Maestro.¹⁴ Di questo suo insegnamento resta traccia nello schema del corso tenuto nell'anno accademico 1910-1911 e vertente su «Principi di diritto e legislazione forestale italiana», ora leggibile in: G.G. BOLLA, *Scritti di diritto agrario*, Milano, 1963.

le metafisicherie giusnaturalistiche sorrette dagli apparecchi ortopedici forniti dalle fucine del diritto romano classico e pos-classico. È in questa grande fornace storica, dove guerra, anteguerra e dopoguerra mostrano una linea perfettamente continua, che prende forma e volto, nella enorme e complessa organizzazione economica tedesca, l'affacciarsi e il consolidarsi di un discorso sulla «impresa»; che non è un termine (*Unternehmen, Unternehmung*), o un concetto di conio meramente dottrinale; piuttosto, nella sua accezione storicamente novissima e carica di significati economici e giuridici, l'impresa è istituto cardine del novello diritto dell'economia. Non la si capisce, se non la si inserisce nella consapevolezza, profondamente rinnovata ma anche sempre più largamente diffusa, della rilevanza dei fatti economici, cui si accennava poco sopra, e della loro incidenza sulle costruzioni giuridiche. Guardando ad essi senza prevenzioni, nella pratica degli affari, negli assestamenti spontanei della vita quotidiana, insomma nell'esperienza del diritto, è constatazione facile quanto gli atti della vita economica rifuggano dall'isolamento e quanto invece tendano a organizzarsi compiutamente, a realizzare organismi complessi e duraturi che superino la proiezione personalistica di questo o quel soggetto intraprendente. Insomma, un mondo economico non più popolato da individui e atti individuali ma da formazioni e coagulazioni anche notevolmente ampie.

Il paesaggio è nuovo proprio per questo: perché l'impresa è organizzazione complessa di strumenti personali e reali per l'esercizio di una attività produttiva di servizi o di beni, una organizzazione unitaria guidata dalla contemplazione della natura dei fatti economici. Sono in gioco interessi più che principi astratti e sono in gioco interessi socialmente rilevanti più che interessi individuali. È qui che si colloca l'impresa, la quale, proprio perché contrassegnata da un meccanismo minimo o massimo di organizzazione, è necessariamente comunità, comunità di persone, di beni, di energie, di spiritualità; una comunità non avulsa da tutto il resto, anzi ben inserita e strettamente collegata con la grande comunità rappresentata dalla società civile.

V'è un risultato da porre in rilievo: l'impresa sembrava fatta apposta per mettere in ombra la proprietà, o almeno quel modello potestativo e indi-

vidualistico di proprietà che la borghesia aveva voluto al cuore del proprio ordine. Sul piano economico era la rivalutazione dell'esercizio rispetto alla titolarità e si insisteva sulla funzione dei beni più che sulla appropriazione patrimoniale; sul piano sociale si subordinava la libertà del proprietario a programmi e scopi oggettivi, socialmente rilevanti ed esorbitanti spesso dalla sua volontà. Non si può non tirare una conclusione: la nozione di impresa era intrinsecamente estranea ad una cultura marcatamente individualistica, ed è per questo che di impresa non si è parlato per tutto l'Ottocento. L'impresa riflette cioè con grande espressività le idealità e le istanze di un'epoca ormai pos-moderna e rappresenta il riuscito tentativo di soddisfarle compiutamente.

4. - Giangastone Bolla: un giurista pos-moderno, le sue intuizioni, i suoi mentori.

Fu questo il paesaggio giuridico che l'avvocato Giangastone Bolla vedeva intorno a sé svolgersi e consolidarsi e poi ancora trasformarsi in quel secondo decennio del Novecento così folto di demolizioni, di vuoti, di tentativi di colmarli; folto anche di presagii (s'intende, per chi fosse capace di captarli). Al nòvero di questi personaggi Bolla appartenne sicuramente.

Lo facilitarono in questo le sue origini non accademiche: avvocato in Firenze, ha iniziato a insegnare nel Regio Istituto Forestale di Vallombrosa¹⁴, continuando poi sempre in una Facoltà di Scienze Agrarie. E a Firenze il contesto culturale in cui si sente più a suo agio e dove vede valorizzate parecchie delle sue intuizioni è la Accademia dei Georgofili, dove dominanti erano i cultori di agronomia e di economia agraria, gente aliena da dogmatismi e purismi e avvezza a fare i conti con la più grezza fattualità. La sua prima palestra di giurista fu il credito agrario¹⁵, per il quale si adoperò in modo fattivo negli anni che dovevano positivamente concludersi con il Regio Decreto del 1922. Questa familiarità con un credito che acquisisce la sua specialità dall'essere finalizzato all'esercizio di un'impresa agraria e al suo scopo primario, ossia la

¹⁴ Di questo suo insegnamento resta traccia nello schema del corso tenuto nell'anno accademico 1910-1911 e vertente su «Principi di diritto e legislazione forestale italiana», ora leggibile in: G.G. BOLLA, *Scritti di diritto agrario*, Milano, 1963.

¹⁵ La più corposa manifestazione si ha nell'amplessimo saggio: *Del sistema ipotecario in rapporto del credito fondiario per l'agricoltura* (1921), ora in *Scritti di diritto agrario*, cit., 21 ss.

maggiore e migliore *produzione*, lo indirizzò a studiare e capire il mondo rurale; segnò, inoltre, profondamente la sua visione dell'ordine giuridico, perché gli permise di toccare con mano l'artificiosità di un diritto civile codificato, impassibile e impermeabile rispetto alla officina concreta – e per la società civile vitalissima – costituita dal mondo attivo dell'agricoltura, della pastorizia, della silvicoltura e dei fatti agro/silvo/pastorali¹⁶.

Bolla era l'ultimo personaggio che poteva aderire alle astrattezze civilistiche ancora generalmente conclamate ed era, invece, l'osservatore attento e compiaciuto del proprio tempo laddove si stava realizzando faticosamente il disegno di un paesaggio giuridico sostanziosamente rinnovato.

Nelle pagine bolliane le pecche sono parecchie e visibili: le fondazioni filologiche sono scarse e gli apparati di fonti e di letteratura risultano spesso insoddisfacenti; spesso ci si trova di fronte ad imprecisioni od approssimazioni nei riferimenti tecnico-giuridici; la curiosità intellettuale (che c'è, ed è vivace e genuina¹⁷) forse non arriva sempre a diventare cultura; non manca qualche stonata venatura georgica, mentre sono da respingere alcune proposizioni eccessivamente filo-romanistiche in consonanza col clima «imperiale» del Regime. Tutto ciò ammesso, sarebbe però ingeneroso negare alcune fertili intuizioni che fanno di lui un vero giurista pos-moderno.

Intanto, ai suoi occhi, il soggetto unico di diritto naturale appariva smentito da quella folla di imprenditori, contadini, operai, fattori di campagna, utenti di crediti di esercizio, tutti creature in carne ed ossa col loro fardello di vicende esistenziali. Ed appariva a lui innaturale e falsante ridurre la cosa a mero oggetto passivo di volontà potestative umane, un frammento della natura

¹⁶ Giuseppe Osti, il civilista che per lunghi anni sarà Maestro nell'Ateneo Bolognese, in un suo saggio su *L'agricoltura e il diritto*, pubblicato sulla *Rivista di diritto agrario* (V, 1926), non può che esordire constatando lo «scarso interessamento della scienza giuridica per l'agricoltura» (p. 139) ed auspicando che, rispetto alla estrema limitatezza della dottrina giuridica abituata a rimanere all'ombra del Codice, «il giurista attinga largamente ad altre fonti, che non sian quelle da cui di solito deriva il proprio nutrimento intellettuale» (p. 140). Due eccezioni Osti ha cura di segnalare «due soli nomi, ma due grandi nomi: Vincenzo Simoncelli e Giacomo Venezian» (p. 141).

¹⁷ Già nel *Programma della Rivista di diritto agrario* (1922) campeggia la citazione del saggio famoso *Die soziale Function der Rechtsinstitute, besonders des Eigentums*, pubblicato a Vienna nel 1904, in lingua tedesca, dallo statista e giurista austro-ungarico Karl Renner (sotto lo pseudonimo di Josef Karner, come esattamente registra Bolla). Ma gli attingimenti alle dottrine francese, spagnola e tedesca sono frequentissimi e testimoniano un giurista dai molti interessi, dallo sguardo assai aperto e, soprattutto, ben informato. Lo stesso deve dirsi della avidità con cui egli legge storici, sociologi, economisti, etnologi, come è tutt'oggi dimostrato dalla sua biblioteca personale, costituente un fondo autonomo della biblioteca del vecchio Istituto di diritto agrario internazionale e comparato divenuto organismo del distacco fiorentino del Consiglio Nazionale delle Ricerche.

irrazionale («ein Stöck der vernunftloser Natur») secondo la riduttiva (e quanto eloquente!) definizione di Bernardo Windscheid campione ottocentesco del volontarismo moderno¹⁸, mentre tutto, intorno, gli parlava di qualità produttive, diversissime a seconda che si trattasse di un terreno di pianura, di collina, di montagna, di campi pascoli boschi stagni. L'avvocato Bolla – il georgofilo, il docente in una Facoltà di Agraria, il fautore convinto di un credito *agrario* – aveva, invece, gli occhi idonei a cogliere spessori diversi dove, da parte dei «moderni», si voleva soltanto appiattare e uniformare.

È relativamente isolato nella sua azione che, come vedremo, si segnala per il ramificarsi sul piano intellettuale e su quello operativo. Certo, non soccorre la comunità dei civilisti tutta ancora tesa a disegnare i lineamenti di una scienza pura e disdegnosa di contaminare coi fatti economici la propria veste candida. Però, non mancano alcuni buoni mentori: per la definizione di un «credito agrario» Luigi Luzzatti, di educazione giuridica e docente universitario anche di discipline giuridiche, ma il cui carattere prevalente è quello dell'economista e dell'uomo politico; l'economista agrario Arrigo Serpieri, suo collega nell'Ateneo fiorentino; l'economista e sociologo di ispirazione cattolica Giuseppe Toniolo, da lui conosciuto personalmente a Pisa e con il cui programma cristiano-sociale il Nostro doveva avere parecchi motivi di consonanza.

Se vi furono anche dei civilisti, si trattò di personaggi accanitamente critici delle scelte trionfanti, ma percettori acuti della dinamica dell'ordinamento giuridico italiano: il solidarista Emanuele Gianturco, con il suo disegno di un diritto privato-sociale immune dalle aridità del diritto civile di impronta giusnaturalista e più coerente con gli sviluppi enormi vissuti dalla società italiana fra Otto e Novecento¹⁹; soprattutto Giacomo Venezian.

Con questi c'era un primo terreno comune in cui incontrarsi: l'attenzione per un «credito agrario» e lo sforzo per arrivare a una sua definizione dottrinale e legislativa²⁰. Un secondo terreno era rap-

¹⁸ B. WINDSCHEID, *Lehrbuch des Pandektenrechts*, B. I, par. 137, Frankfurt am Main, 1906 (IX ed.).

¹⁹ È quello stesso Gianturco che, come si è sopra ricordato, prendeva fermamente le distanze da uno Stato cosiddetto di diritto, che si arrestava alla affermazione della uguaglianza giuridica dei cittadini.

²⁰ Con parecchi interventi (e pubblicazioni). Il più cospicuo, e a cui Bolla non manca di riferirsi diverse volte ed attingere, è la Relazione al V Congresso nazionale giuridico-forense di

presentato dai numerosi «Appunti», «Corsi» di legislazione rurale, che Venezian comincia a tenere già nel suo così fecondo²¹ insegnamento messinese. Formalmente non costituivano una novità, perché si trattava di un genere che aveva avuto parecchie frequentazioni nella letteratura giuridica ottocentesca. La novità era, però, nel contenuto. Mentre in tutti gli altri l'aggettivo «rurale» o «agrario» aveva solo il modesto compito nomenclativo di segnalare una zona del diritto civile, in quelli di Venezian c'era parecchio di diverso e di specifico.

Ho sotto mano il «corso» messinese per l'a.a. 1898/99 affidato a una dimessa veste policopiata²². Preciso è lo scopo: di mettersi su un «terreno realistico» «abbandonando tutte le elucubrazioni metafisiche addotte a sostegno della proprietà individuale»²³. Forte è la carica anti-individualistica e contro quella smania pandettistica per la purezza civilistica, cagione di troppi danni culturali (almeno ad avviso del giureconsulto triestino). La tendenza è, infatti, a guardare alla realtà agraria, non dall'alto in giù perché osservatorio falsante a causa di tanti deleteri misconoscimenti, bensì a capovolgerlo muovendo dalla prassi, dalla tecnica, dai modi di produzione. Notabili sono due temi ivi trattati: il «credito agrario»²⁴ e la «proprietà collettiva»²⁵, due punti fermi nell'itinerario di ricerca bolliano, l'uno caratterizzante – come si è detto – gli anni giovanili e le prime pubblicazioni, l'altro gli anni della maturità e della vecchiezza quando lo scienziato e l'avvocato si congiungeranno solidalmente nella tutela degli assetti fondiari collettivi dell'arco alpino orientale²⁶ e quando Bolla non può che confermare la sua ammirazione per una lontana (anno 1887) prelezione camerte di

Palermo nel 1903: *Quali riforme si debbano apportare alla nostra legislazione per agevolare l'attuazione del Credito agrario*, ora in *Opere giuridiche*, Roma, 1930.

²¹ Un esempio: fu suo allievo diretto a Messina Francesco Ferrara *senior*.

²² *Lezioni di legislazione rurale per l'a.a. 1898-99*, raccolte per cura di Giulio Basile.

²³ *Ibidem*, 4.

²⁴ *Ibidem*, 556.

²⁵ *Ibidem*, 466.

²⁶ La prima testimonianza di questa duplice operosità (che si snoderà in parecchi interventi giudiziari e in parecchie pubblicazioni scientifiche negli anni del secondo dopoguerra) può rinvenirsi in un breve saggio che Bolla inserisce in una Rivista da lui fondata e a lui sommamente cara, lo *Archivio Vittorio Scialoja: Per la tutela e la organizzazione della proprietà collettiva dei territori alpini ed in specie del Cadore. Note e proposte per una maggiore aderenza della legge 16 giugno 1927, n. 1766 a situazioni particolari*, in *Archivio Vittorio Scialoja*, X (1943).

Venezian operante una drastica, coraggiosa ma autentica rivoluzione culturale nella diagnosi della spregiata (e fino ad allora anche infamata) proprietà collettiva²⁷.

5. - Fattualità del diritto pos-moderno: genesi di un diritto «agrario».

Il diritto che il georgofilo, il sodale di tanti economisti ed agronomi, vagheggia è un diritto «sociale», come troviamo affermato nella prima cospicua riflessione (che è scientifica sì, ma vocata ad orientare la prassi)²⁸; dove *sociale* non si identifica nel diritto museale dei civilisti né in quello generato dall'apparato di potere statale. È piuttosto lo specchio che rifrange una società intesa come realtà complessa dove dimensione economica e giuridica sono sempre più annodate in entità istituzionali. Non si può continuare a fare i conti con la volontà di singoli individui e con i loro rapporti parimente individuali (anche se talvolta plurali). Ci può credere ancora chi persiste nel ripetere a se stesso le favole giusnaturalistiche, non chi vive intensamente e registra fedelmente la svolta novecentesca.

È una dignità nuova che si pone di fronte a chi ha occhi ed orecchi ben aperti; e Bolla la scrive all'inizio del «Programma» del suo foglio progettuale, la «Rivista di diritto agrario»: «intendere il diritto economicamente è accentuata tendenza di questi ultimi tempi»²⁹. Il che significa prendersi carico di tutte le creature carnali coinvolte nel mondo agrario e investite di funzioni, minime o massime, ma diversificate, tipizzate, finalizzate; e significa prendersi carico delle cose nella loro diversità strutturale, in quelli che una consapevole dottrina civilistica (Enrico Finzi, Filippo Vassalli, Salvatore Pugliatti) qualificherà come i loro diversi *statuti*, statuti che non possono non essere conseguenti e coerenti alle esigenze promananti da quelle strutture.

Alla superficie piatta – generale ed astratta – del diritto civile codificato Bolla contrappone un paesaggio giuridico agrario connotato di diversità, di

²⁷ Si rivoluzione culturale, perché si trattò di capovolgere il traliccio e universalmente accettato atteggiamento di considerare gli assetti fondiari collettivi quali abusi plebei a scapito della proprietà di privati o dello Stato, rinvenendo - al contrario - in essi le tracce estreme di una primordiale proprietà collettiva ridotta a dei rimasugli in forza delle prepotenze di latifondisti o dello stesso Stato. L'intitolazione data da Venezian era già, di per se stessa, programmatica: *Reliquie della proprietà collettiva in Italia*, Camerino, 1888, ora in *Opere giuridiche*, cit., vol. II.

²⁸ *Del sistema ipotecario in rapporto del credito fondiario per l'agricoltura*, cit., 27.

²⁹ *Programma della Rivista di diritto agrario* (1922), ora in *Scritti di diritto agrario*, cit., 170.

particolarismi, di specialità. Il tutto originato da una osservazione e lettura attenta e rispettosa dei fatti primordiali – agronomici, economici, tecnici – tutti legati a quel fatto fondamentale che è la azienda agraria.

Né sorprende che, subito dopo il varo della «Rivista», nel 1924, egli proponga alla amica Accademia dei Georgofili un piano concreto per «La raccolta nazionale delle consuetudini agrarie»³⁰, giacché derivazione prima della ineliminabile fattualità del diritto agrario è il fissare nella consuetudine la sua fonte più tipica³¹. Fatto essa stessa, fonte che più d'ogni altra striscia per terra e aderisce alla terra seguendone le variazioni, la consuetudine, relegata ai margini dell'ordinamento ufficiale dal legalismo codicistico, sembrava corrispondere appieno alle finalità di Bolla: edificare un diritto che registrasse il particolarismo³² dei fatti e che avesse non smentibili tratti di originalità rispetto alla coinè civilistica.

In uno dei suoi scritti programmatici degli anni Trenta egli potrà insegnare che «l'ordinamento giuridico dell'agricoltura è tipicamente una formazione storica e spontanea, aderente alle esigenze dell'industria agraria»³³. Una sorta di diritto essenzialmente estra-statuale, così come nelle soluzioni teoriche dei maestri germanici si erano disegnati i lineamenti dei pos-moderni «diritto dell'economia» e «diritto del lavoro», anch'essi risolutamente distanti almeno da quel diritto civile codificato ingabbiato in proposizioni generali ed astratte³⁴.

³⁰ Vedilo ora in *Scritti di diritto agrario*, cit., 195 ss.

³¹ Per questo Bolla, che possedeva un raro talento di organizzatore culturale, dopo un buon assestamento decennale della sua *Rivista*, nel 1934 volle affiancarle un foglio specifico, lo *Archivio Vittorio Scialoja*, nella cui complessa intitolazione era però ben segnato uno scopo specifico: «per le consuetudini giuridiche agrarie e le tradizioni popolari italiane».

³² In questo suo programma troverà appoggi in due illustri civilisti francesi abbastanza immuni dal servile codicismo di tanti docenti nelle Università di Francia. Mi riferisco a Pierre Voirin, docente di Diritto civile a Nancy, collaboratore dal 1937 della *Rivista di diritto agrario*, di cui Bolla cita parecchie volte un coraggioso saggio tendente ad autonomizzare il *particolarismo* della locazione di un fondo rustico entro lo schema generale della locazione di cose (*La jouissance d'une exploitation envisagée comme critère du bail à ferme et comme principe de son autonomie*, in *Revue Trimestrielle de droit Civil*, 1930) e alle cui onoranze scientifiche Bolla partecipa con un proprio scritto; e a René Savatier, civilista a Poitiers, civilista storicista (basti menzionare, fra le molte sue opere in questa linea, *Les métamorphoses économiques et sociales du droit civil d'aujourd'hui*, Paris, Dalloz, 1948) che parla espressamente *Du particularisme du droit agraire et de la nécessité de son enseignement*, in *Riv. dir. agr.*, 1954.

³³ *L'ordinamento giuridico dell'agricoltura e le sue nuove esigenze sistematiche* (1933), ora in *Scritti di diritto agrario*, cit., 248.

³⁴ Il guaio consiste proprio nella circostanza che, all'interno del gregge dei civilisti italiani, continui diffusa la «persistenza di chi ancora pretende d'inserire i rapporti giuridici dell'agricoltura negli schemi tradizionali dei vecchi Codici, stadi sorpassati dell'economia dei popoli e delle nazioni» [G.G. BOLLA, *Per un centro internazionale di studi di diritto agrario comparato in Roma*, in *Riv. dir. agr.*, X (1931), 607].

Ed è proprio la convinzione di questa intrinseca estra-statalità che fa avvertire a Bolla le angustie del legale/vigente e lo spinge sul terreno ampio, aperto, ossigenato della comparazione verticale ed orizzontale, sempre ansioso nel cercare per la sua nuova fondazione pietre idonee che provenissero da esperienze diverse da quella statuale italiana³⁵. Qui troverà concretezza quella curiosità intellettuale che sarà sempre un suo carattere primario, non sempre sorretta da solide basi culturali (talora, il suo rivestire i panni dello storico e del comparatista è contrassegnato da visibili ingenuità), ma sempre capace di fornirgli motivazioni e strumenti per liberarsi delle vesti troppo soffocanti del civilista puro.

Grave è la diagnosi, ma precisa: «il diritto è in ritardo rispetto ai fatti della vita rurale»³⁶.

Bolla giurista pos-moderno. Un altro punto nodale della sua costruzione giuridica lo rivela appieno: quando disegna un diritto agrario che è assai poco il diritto della proprietà agraria ed è assai più il diritto della impresa agraria³⁷. In piena sintonia con la riflessione giuridica europea dei primi due decenni del Novecento, egli assume la nozione di *impresa* a nucleo portante di tutto l'ordine giuridico dell'agricoltura. E quando egli parla di *fondo*, spesso ma soprattutto nel messaggio manifestato in seno al primo Congresso nazionale di diritto agrario del 1935, non si riferisce a un pezzo di terra oggetto di proprietà, bensì al «fondo come organismo in funzione produttiva»³⁸.

Rimane quasi in un cantuccio il titolare catastale del diritto di proprietà, mentre appare centrale, al di sopra di singoli soggetti e di singoli rapporti, quella complessa organizzazione di individui, cose, capitali, servizi raccolti da una stessa funzione economica, e cioè quella nuova entità ormai protagonista a livello europeo che è l'*impresa*. Visione e realizzazione predominante rispetto al dato formale e statico della proprietà e rispetto alla volontà di singoli, visione rigorosamente oggettiva e al tempo stesso dinamica perché in stretta colleganza con la naturale elasticità dei fatti economici. Ripeto: il soggettivismo astratto onnipresente alle radici del sistema civilistico dei diritti reali, ben evidente nel Codice italiano del 1865 e ancor più in quello imperiale tedesco del 1900, appare qui un ingombro per la dinamica economica, un ingombro che può essere relegato in soffitta.

È palese in tutto ciò una visione di fondo che accomuna Bolla al suo colle-

³⁵ G.G. BOLLA, *Per un centro internazionale di studi di diritto agrario comparato in Roma*, cit., 607.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Si vedano le prime righe del *Programma della Rivista di diritto agrario*, cit.

³⁸ *Il «fondo» nei suoi aspetti giuridici*, ora in *Scritti di diritto agrario*, cit., 300.

ga fiorentino Enrico Finzi, Bolla e Finzi giuristi pos-moderni. E Finzi, che in una sua prolusione del 1933, «Verso un nuovo diritto del commercio», aveva centrato lo sguardo sul «diritto vivente anche e soprattutto fuori delle norme codificate» e sui sempre più frequenti fenomeni di organizzazione di pluralità di soggetti, cose, servizi «organicamente unite nella loro funzione economica»³⁹, due anni dopo vorrà essere accanto a Bolla nella prima solenne assisa del grande Congresso agraristico fiorentino, dove la sua Relazione, «Diritto di proprietà e disciplina della produzione», valorizza la dimensione produttiva a scapito della dimensione proprietaria, la produzione come *cosa in atto* quale nerbo di quella *cosa nuova* che è *l'azienda* e che unifica il tutto all'insegna di una precisa funzionalità⁴⁰.

6. - Itinerarii gius-agraristici nello svolgersi del tempo pos-moderno.

La prima battaglia era stata vinta, e forse la più grossa, la più ardua: l'affrancamento dalla coartante unità civilistica. Poi, cento anni di vita, o giù di lì, dal tempo in cui Bolla, nei primi anni Venti, ebbe il coraggio di misurarsi in essa.

Il linguaggio e i contenuti erano allora ben definiti: la terra, la terra come *res frugifera*, da valorizzare, coltivare e arrivare al risultato rilevante della produzione. È un tempo che ci sembra oggi lontanissimo. Aveva scritto nel 1931 Bolla, con frase poco sopra menzionata, che il diritto era in ritardo rispetto ai fatti della vita rurale, intendendo riferirsi ai Codici e al diritto «legale». Quello che il vecchio Maestro scriveva nel '31 ancora amareggiato per l'arroganza civilistica e per il culto di una artificiosa astrattezza, credo che non saremmo legittimati a ripetere per lo svolgimento del diritto agrario dal secondo dopoguerra in avanti; persuasione che si fonda nella buona sorte che io ho avuto di poter seguire da vicino queste vicende.

Giovanissimo assistente volontario nella Facoltà giuridica fioren-

³⁹ È la prolusione per l'a.a. 1932/33 del Regio Istituto Superiore di Scienze Economiche e Commerciali di Firenze, dove Finzi è incardinato come docente di Diritto privato e commerciale: *Verso un nuovo diritto del commercio* (1933), ora in «*L'officina delle cose*» - *Scritti minori*, a cura di P. Grossi, Milano, 2013, 212 e 219.

⁴⁰ E. FINZI, *Diritto di proprietà e disciplina della produzione* (1935), ora in «*L'officina delle cose*» - *Scritti minori*, cit., 168-169.

tina, se potei raggiungere un primo sussidio economico, lo dovetti a Bolla, che desiderava fortemente uno storico del diritto accanto a sé e che mi inserì subito nella nascente comunità all'interno dello «Istituto di diritto agrario internazionale e comparato» appena varato da una legge dello Stato (ottobre 1957) ma voluto, progettato, reso concreto grazie alla energia e alla lungimiranza di Bolla. Collaborai fittamente con lui già alla organizzazione di un volume del '58 destinato a raccogliere gli «atti» di un felicissimo Incontro fiorentino dell'ottobre 1955⁴¹, indi, nel 1960, alla prima grande assemblea del neo-nato Istituto. La mia vittoria in un concorso a cattedra, incardinandomi come professore straordinario nella Università di Macerata, interruppe il mio legame con Firenze, legame che avrei ripreso intensissimo quando Bolla – essendo io ritornato alla mia Università fiorentina col 1° novembre 1966 ed essendo vacante la funzione di Segretario Generale per la immatura scomparsa di Carlo Frassoldati – mi investì immediatamente di quell'ufficio, che avrei poi mantenuto per ben diciassette anni. Successivamente, fui presente come Relatore di sintesi all'importante Convegno pisano del 1985 su «Metodi e contenuti del diritto agrario moderno», un esame di coscienza degli agraristi in un momento di mutazioni rapide e profonde. Né ho cessato, poi, di guardare con partecipazione a una disciplina (che sentivo un po' anche mia) e all'opera scientifica di colleghi che avvertivo come dei sodali. Una siffatta familiarità mi ha, per così dire, legittimato alla ottimistica affermazione di qualche rigo sopra.

Il diritto agrario italiano, grazie alla voce di parecchi ricercatori e docenti, non ha mai rinnegato se stesso galleggiando astrattamente sui fatti tecnici ed economici in continua evoluzione; anzi, ha pienamente raccolto quello che a me è sempre parsa la lezione metodologicamente più alta di Giangastone Bolla: la storicità, così peculiare a questa branca di ricerca giuridica. Il che significa *fattualità*, aderenza ai fatti, con la ovvia puntualizzazione che i fatti hanno il vizio di fluire nel tempo e modificarsi.

Ecco perché il gius-agrarista non potrà mai ridursi ad esegeta (e se lo fa si autolede snaturando se stesso), essendo necessariamente interprete,

⁴¹ Volume banalizzato ingiustamente da un titolo sciattissimo: *Dopo il primo convegno internazionale di diritto agrario*, Milano, 1958.

intermediatore tra norme e fatti, percettore di fatti nuovi, inventore di nuovi schemi ordinanti. Quella grande virtù, che io – trenta anni fa – ho preteso viva in ogni giurista – cioè la fantasia⁴² – è addirittura indispensabile per chi è chiamato a fare i conti con movimento e mutamento. Nell’85, anche a Pisa, io lo affermai energicamente, cogliendo in essa l’unica possibilità di veder chiaro nella elasticità dei fatti e nel loro continuo emergere, assestarsi e superarsi.

Un diritto agrario alla ricerca di se stesso. Se al caro e valente amico Carlo Alberto Graziani ciò appariva (in seno al Convegno pisano) quale ostacolo alla sua scientificità, a me, al contrario, sembrava un salvataggio contro le immobilizzazioni e cristallizzazioni, un osservatorio prezioso nel suo porre in stretto collegamento passato presente futuro, uniti da una linea storica dove, come ha ben visto Giovanni Galloni, continuità e rinnovamento si mescolano fecondamente⁴³. I gius-agraristi, alieni da dogmatiche insensate, questo solo hanno fatto: hanno letto i segni dei tempi e hanno rimodellato la loro disciplina secondo le esigenze che le novità sembravano richiedere.

Che è avvenuto? Sensibilità, consapevolezza, conoscenze profondamente nuove hanno consentito una visione più complessa, pluri-lineare del bene/valore *terra*, visione che non cancella quella tradizionale ma la integra e la arricchisce. Si sono soprattutto ampliate le nostre conoscenze, e dimensioni prima ignorate vengono via via messe in luce con contraccolpi nel volto stesso della disciplina: non solo la terra come *res frugifera* ma anche (e, forse, soprattutto) la terra quale garanzia (se rispettata nelle sue intrinseche armonie) di sopravvivenza per l’umanità intiera⁴⁴. La stessa *res frugifera* è meritevole di attenzione non tanto per la quantità delle sue *fruges* ma per la loro qualità in rapporto di diretta consequenzialità con gli alimenti.

⁴² P. GROSSI, *La fantasia nel diritto* (1986), ora in Paolo Grossi, a cura di G. Alpa, Roma-Bari, 2011, 41 ss.

⁴³ Parole che costituiscono il messaggio lanciato da Galloni nel 1992 quale Direttore di *Giurisprudenza agraria italiana*; cfr. G. GALLONI, *Nel segno della continuità e del rinnovamento*, in *Giur. agr. it.*, 1992, 1.

⁴⁴ È un merito che va ascritto alla sensibilità storicistica e alla cultura di Luigi Costato, gius-agrarista e comunitarista, che, già negli anni Ottanta, credette di parlar chiaro: L. COSTATO, *Alcune considerazioni sul diritto comunitario fra agricoltura e ambiente*, in *Riv. dir. agr.*, 1987. Lo riconosce ora, e pienamente, G. GALLONI, *L’ampliamento dei confini del diritto agrario. Diritto ambientale e alimentare nel pensiero di Luigi Costato*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. I, *Diritto agrario e agroambientale*, Napoli, 2014.

Ecco una non innaturale estensione valevole a ricomprendere una dimensione ambientale e – almeno parzialmente – una dimensione alimentare⁴⁵; una estensione che non pone problemi di perdita di identità, come io mi permettevo di raccomandare nell’85 di fronte a talune incontrollate e dissennate proposte di dilatazione⁴⁶; una estensione che, al contrario, rappresenta la perfetta storicità dell’analisi del gius-agrarista. E si deve salutare come circostanze positive che, dietro le sollecitazioni culturali di Luigi Costato e grazie alla ferma convinzione di Galloni, si abbia dal 1993 una rinnovata intitolazione per la vecchia Rivista galloniana: *Diritto e giurisprudenza agraria e dell’ambiente*, e, dal 2006, un ulteriore rinnovamento: *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente*. Oggi, alla vecchia catena originata dal foglio bolliano si aggiunge un anello nuovo: *Diritto agroalimentare*, al quale sono io per primo lieto di dare un minimo contributo.

⁴⁵ Come è stato recentissimamente scritto, «l’area di ricerca dell’agrarista moderno, proprio in quanto intercetta esigenze primarie dell’uomo, tanto materiali (si pensi alla alimentazione) quanto spirituali (si pensi all’ambiente e alla qualità della vita), si rivela un prezioso laboratorio per cogliere alcuni nodi di fondo dei conflitti sociali per la cui soluzione si rinnova costantemente la lotta per il diritto» (A. JANNARELLI, *Cibo e diritti - Per un’agricoltura sostenibile*, Torino, 2015, XI).

⁴⁶ P. GROSSI, *Relazione di sintesi*, in *Atti del Convegno «Metodi e contenuti del diritto agrario moderno»* (Pisa 7/8 giugno 1985), Milano, 1986, 436.

Alimenti, nuovi alimenti e alimenti tradizionali nel mercato dell'Unione europea dopo il regolamento 2015/2283

Il regolamento 2015/2238 aggiorna la disciplina per l'immissione sul mercato dei «nuovi alimenti» sostituendo, a partire dal 2018, il regolamento 258/97. Nell'articolo si discute di come la definizione di *novel food* permette di individuare una gradazione nelle regole applicabili alle diverse tipologie di alimenti: accanto ad una puntuale elencazione dei prodotti che richiedono l'autorizzazione ai fini dell'immissione in commercio come *novel food*, il regolamento introduce una disciplina semplificata per i prodotti tradizionali provenienti da Stati extra UE, riconducibili alla produzione primaria. Inoltre, si individua come tipologia a sé stante quella degli alimenti derivanti da animali clonati, anche in considerazione della concreta possibilità di una autorizzazione come nuovi alimenti, alla luce dell'attuale evoluzione della legislazione europea. Partendo dalla definizione di nuovi alimenti, l'articolo analizza quindi la relazione tra alimenti e produzione agricola. Infine si evidenziano gli effetti del regolamento sulla regolamentazione dei mercati agroalimentari, con riguardo alla posizione delle imprese interessate a presentare domanda per l'immissione sul mercato di nuovi alimenti.

The Regulation 2015/2283, applying starting from January 2018, revises the European legislation on novel food, based on a pre-marketing authorization procedure. The Regulation specifies the definition of novel food. This article outlines that the category of «novel food» should be shared in 3 different typologies of goods, each of them with own regulation: a wider definition, including both food developed using novel technologies and products of natural origin, not usually marketed as food;

within them, special rules laid down for traditional food products imported from Third Countries; furthermore food from animal clones. As pointed out in the article, a request of authorization for food from animal clones, temporary regulated by reg. 2015/2283, should be rejected, considering the contents of drafts already adopted by EU on this matter, as well as the relevance of general principles recognized by the Treaties in the application of the rules of Regulation.

Furthermore, it is considered the relevance of agriculture for a legal definition of food, moving from the consideration that agricultural production is a preferred condition for the admission to products within the category of novel food.

Finally, the Author discusses the impact on the market of the Regulation 2015/2283. The simplification of the authorization procedure, as well as the expressed provision of protection rules for information requested to the applicants, shows that the main goal of the new Regulation is to implement the access to the internal market of products as novel food, promoting activities of large-size businesses processing or importing food in the EU market.

1. Esiste una categoria unitaria dei «nuovi alimenti»? - 2. La rilevanza della tradizione alimentare nella definizione dei nuovi alimenti. - 3. Una categoria in attesa di regole: gli alimenti derivati da animali clonati. - 4. Alimenti e nuovi alimenti. - 5. Alimenti e agrarietà. - 6. Una prospettiva di mercato.

1. - Esiste una categoria unitaria dei «nuovi alimenti»?

L'attenzione del diritto europeo per una generale rivisitazione delle regole sulla circolazione degli alimenti, alla ricerca di un equilibrio tra liberalizzazione degli scambi e tutela della salute e degli interessi economici dei consumatori, si rivolge, con l'adozione del regolamento 2015/2283, al tema della classificazione dei «nuovi alimenti» e della relativa disciplina ad essi applicabile: aggiornamento a lungo rimandato, sia pure nella consapevolezza della obsolescenza della originaria impostazione, adottata nel 1997. Questa categoria, istituita per la prima volta con il regolamento 258/97, nasceva dall'esigenza di sottoporre determinate tipologie di alimenti, non presenti in natura e riconducibili a interventi di modifiche genetiche o tecnologiche sugli alimenti o sulla materia prima vegetale o animale (e per questo diverse dai prodotti convenzionalmente destinati all'alimentazione umana), ad una procedura di valutazione del rischio preliminare all'immissione sul mercato, per salvaguardare la tutela dell'ambiente e dei consumatori. La scelta di intervenire in via normativa è adottata a fronte dell'espandersi del fenomeno economico che ha origine nell'incremento di risorse destinate a R&D nel settore alimentare ed alla conseguente diversificazione di prodotti da destinare al mercato del consumo alimentare¹. In primo luogo, oggetto dell'attenzione del legislatore europeo, nel regolamento del 1997, erano i prodotti geneticamente modificati, ritenuti per presunzione «a rischio» e definiti dalla direttiva 90/220 (poi sostituita dalla direttiva 2001/18) come i

¹I dati relativi all'impatto sul mercato europeo della presentazione di nuovi prodotti alimentari si ricavano dal volume che raccoglie i *Proceedings of the workshop on novel food*, Bruxelles, 7 October 2014, a cura del Parlamento europeo, Directorate-general for internal policies, *Novel food*, 2015, 12: a partire dal 1997, data di entrata in vigore del primo regolamento in materia, le domande presentate per l'autorizzazione all'immissione di prodotti non OGM sono state 157. Il documento è reperibile al sito del Parlamento europeo: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/518774/IPOL_STU\(2015\)518774_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/518774/IPOL_STU(2015)518774_EN.pdf).

prodotti «il cui materiale genetico è stato modificato in modo diverso da quanto si verifica in natura con l'accoppiamento e/o la ricombinazione genetica naturale»².

In seguito alla separazione della normativa dedicata agli alimenti OGM, ai sensi dei regolamenti 1829/2003 e 1830/2003, contenenti specifiche disposizioni per l'autorizzazione alla immissione sul mercato e indicazioni relative all'etichettatura, la natura residuale delle previsioni del regolamento 258/97 è apparsa evidente: esclusi gli OGM, nonché ai sensi dell'art. 2, additivi alimentari, aromi, solventi impiegati nella preparazione di alimenti e enzimi (oggetto di autonoma disciplina di settore), il regolamento ha continuato a coprire un ambito di applicazione riferito a quei nuovi alimenti accomunati dalla origine tecnologica, privi di una propria regolamentazione.

L'impostazione «per tipologia», con cui è costruita la categoria dei nuovi alimenti nel diritto europeo trova conferma nel regolamento 2015/2283. L'ambito di applicazione è infatti definito attraverso un'elencazione dei prodotti, in base alle caratteristiche che ne contraddistinguono l'alterità rispetto ai prodotti convenzionali. La differenza rispetto al regolamento del 1997 è data dalla circostanza che le «novità» riguardano ora non solo il processo di fabbricazione dell'alimento in riferimento alla elaborazione tecnologica del prodotto alimentare o l'inusualità del prodotto immesso sul mercato come alimento, ma anche la presenza di alimenti, bensì nuovi per il consumatore europeo, ma nel contempo «tradizionali», provenienti dai Paesi terzi.

In realtà, il nuovo regolamento, in tal modo, introduce due distinte categorie di prodotti. La prima già costituiva il nucleo centrale e la stessa giustificazione dell'adozione di un regolamento sui *novel food* era riferita alla mancanza di un pregresso utilizzo del prodotto come alimento, anche in caso di prodotti esistenti in natura o isolati da materia vivente

² Cfr. COSTATO, *OGM e novel food*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, 137 ss.: l'A. sottolineava, nella lettura della direttiva OGM che rappresenta il presupposto per l'emanazione del regolamento 258/97, il duplice binario della normativa europea, che da un lato persegue l'«ottica mercantile» diretta a garantire uno sviluppo sicuro dei prodotti industriali, dall'altro assoggetta a notifica qualsiasi iniziativa di ricerca, ai fini del monitoraggio della autorità pubbliche, diretta, in ultima istanza a produrre l'immissione sul mercato dei prodotti (p. 139).

o da minerali, oppure dalla presenza di un processo di produzione riconducibile a un intervento tecnologico che ne altera la struttura originaria della materia vivente: l'elenco è reso più specifico nei contenuti e vi compaiono, quale voce autonoma, gli alimenti costituiti da nanomateriali ingegnerizzati, anche in ragione dell'evoluzione tecnologica. La seconda rappresenta una sottocategoria autonoma di prodotti «nuovi» ai sensi del regolamento 2015/2283, art. 3, par. 2, lett. c): gli alimenti costituiti, isolati o prodotti da microorganismi, funghi o alghe, nonché gli alimenti isolati o prodotti da piante o da animali, colture cellulari o tessuti, se già in uso in Paesi terzi, possono accedere al mercato europeo attraverso una procedura semplificata, che prevede una notifica d'uso anziché un procedimento di autorizzazione (art. 14). La rilevanza attribuita all'origine naturale (e non tecnologica) del prodotto e alla diffusione presso un ambito geografico considerato rilevante rappresenta quindi un presupposto per diversificare le condizioni di accesso al mercato.

2. - La rilevanza della tradizione alimentare nella definizione dei nuovi alimenti.

Invero, l'area geografica di riferimento, sia pure in relazione al solo territorio dell'Unione europea, era già utilizzata nella vigenza del precedente regolamento, per valutare l'esclusione degli alimenti dall'ambito di applicazione del regolamento 258/97 in ragione dell'uso sicuro e storicamente comprovato, ai sensi dell'art. 1, par. 2, lett. e), ora dell'art. 3, par. 2, lett. a), iv) e v). Per valutare se il prodotto sia stato utilizzato in maniera significativa per il consumo umano, la Commissione europea ritiene infatti che l'uso debba riferirsi all'ambito geografico interno ad uno Stato membro, escludendo una rilevanza meramente locale o regionale³. In concreto, la prova dell'uso sicuro in un'ampia parte del territorio, coinvolge anche gli Stati membri interessati, nella misura in cui è richiesta una documentazione sulla destinazione alimentare dei pro-

³ Commission, «*Human consumption to a significant degree*». *Information and Guidance Document*, punto 1.3.

dotti di cui si richiede la registrazione come *novel food*⁴. La questione di una rilevanza da attribuire ai Paesi terzi era stata discussa dalla Corte di giustizia, che ne aveva escluso la rilevanza ai fini dell'applicazione del regolamento 258/97, sottolineando che «a causa delle differenze che possono esistere, per quanto attiene segnatamente alle abitudini alimentari, tra consumatori europei e non europei, prodotti alimentari sicuri per consumatori non europei non possono essere considerati, rispetto ai consumatori europei, quali prodotti e ingredienti alimentari dei quali sia storicamente provato che sono sicuri quanto al loro uso alimentare»⁵. Il nuovo regolamento, sulla scorta di una considerazione globale del mercato degli alimenti, elimina la barriera del confine dell'Unione europea, che la Corte di giustizia aveva motivato con le diverse abitudini alimentari (con conseguenti diverse ricadute sulla salute della popolazione), adottando la soluzione opposta, di una agevolazione nell'inclusione tra gli elenchi dei *novel food* se si tratta di prodotti extra UE riconducibili alla produzione primaria. In tal modo, quello che era uno strumento probatorio per escludere l'applicazione della disciplina, in riferimento ai soli prodotti già in commercio in Europa, sia pure limitatamente a determinate aree geografiche (purché significative in termini dimensionali e di continuità nell'uso alimentare da parte della popolazione) si trasforma in un volano per facilitare la registrazione di prodotti non ancora presenti sul mercato europeo.

D'altra parte, una volta varato il segmento speciale degli «alimenti tradizionali provenienti da Paesi terzi», appare evidente la diversità degli strumenti di verifica e di controllo su questa categoria di alimenti. Per i prodotti tradizionali, infatti, la verifica di conformità agli *standard* di sicurezza deve riferirsi alla pregressa esperienza, la «storia di uso sicuro

⁴ «In the context of Regulation (EC) No 258/97, foods that have been commercially placed on the market of at least one EU Member State have to be taken into account rather than a use in the private domain only (e. g. mushrooms that have only been used as food by some people, berries that have been picked from the forest by individuals). However, such foods may be on the market in certain geographical areas, e.g. in local farmers markets. Therefore they may be included e.g. in official and qualified Member States documentation for edible mushrooms/berries/herbs, and may be regarded by the Member States authorities as consumed to a significant degree, even if the commercial value is limited»: *Guidance Document*, cit., 1.8 a.

⁵ Corte di giustizia UE 15 gennaio 2009, in causa C-383/07, *M-K Europa c. Stadt Regensburg*, 37, in *Foro it.*, 2009, 5, IV, 239.

come alimento in un Paese terzo». Al contrario, una prima immissione su (*qualsiasi*) mercato di un prodotto fabbricato con nuove tecnologie, non può che essere priva di un concreto riscontro di durata sulla salute umana. Non può quindi in questo secondo caso, mancare il monitoraggio sulla sicurezza del prodotto, nella fase successiva all'immissione sul mercato, che la Commissione può prevedere, per motivi di sicurezza alimentare e tenendo conto del parere dell'Autorità, ai sensi dell'art. 24.

3. - Una categoria in attesa di regole: gli alimenti derivati da animali clonati.

Un discorso a parte va fatto per gli alimenti derivanti da animali clonati, per i quali è necessaria una precisazione in ordine alle regole applicabili per l'immissione sul mercato. Per le motivazioni che si leggono nei 'considerando' e ripercorrendo l'*iter* attraverso il quale si è giunti alla approvazione del regolamento, questa tipologia di *novel food* va considerata «in sospeso», in attesa dell'adozione di «normative specifiche sugli alimenti derivanti da animali clonati»⁶. Invero, la stessa scelta di avviare una riflessione normativa organica sulla clonazione animale, in ragione delle peculiari esigenze di tutela dell'ambiente, con particolare riguardo al benessere degli animali e della biodiversità, della salute e dei profili etici legati alla clonazione, ha reso possibile la conclusione del processo di revisione del regolamento del 1997 mediante l'approvazione della prima proposta di regolamento, pubblicata nel marzo 2011, ora tradottasi nel regolamento 2015/2283⁷. Il 14° 'considerando' anticipa, infatti, la previsione di una normativa speciale, fino alla cui emanazione restano applicabili agli alimenti derivati da clonazione le disposizioni del regolamento 958/97 e, dal 1° gennaio 2018, quelle del rego-

⁶ Così il 14° 'considerando' al regolamento.

⁷ Al regolamento 2015/2283 si è giunti dopo un lungo percorso di elaborazione di progetti provvisori, per la cui trasformazione in regolamento è stata determinante la scelta di trasferire in un testo normativo dedicato, la regolamentazione della clonazione animale, contenuti nei documenti COM (2013) 892, 893 e 894, e nello specifico degli alimenti derivanti da animali clonati: sul punto v. C. BALKE, *The novel food regulation - Reform 2.0*, in *European Food and Feed Law Review*, 2014, 285. Per una ricostruzione del percorso normativo con cui si è giunti all'attuale regolamento v. VOLPATO, *La riforma del regolamento sui novel food: alla ricerca di un impossibile equilibrio?*, in *Riv. dir. al.*, 2015, 4.

lamento 2015/2283, in quanto potenzialmente qualificabili come «alimenti ottenuti mediante pratiche non tradizionali di riproduzione». Si tratta di una previsione transitoria, destinata ad applicarsi qualora si dovesse verificare una domanda di immissione sul mercato di questa tipologia di prodotti. Una potenziale applicazione delle disposizioni del regolamento sui *novel food* non potrebbe comunque prescindere dagli orientamenti emersi nella redazione del progetto di direttiva per la regolamentazione della clonazione animale, che introduce un divieto provvisorio di clonazione e immissione sul mercato di animali allevati e fatti riprodurre a fini agricoli⁸. È significativo che la proposta si concentri sulla clonazione degli animali allevati ai fini agricoli, sostanzialmente al fine di preservare la competitività dell'agricoltura⁹: difatti, dall'ambito di applicazione, nella proposta di direttiva, rimane escluso il materiale riproduttivo proveniente da cloni: a fronte di una mancanza di interesse ad introdurre allevamenti che utilizzano questa pratica riproduttiva, si intende rendere possibile l'accesso di materiale genetico di provenienza extra UE. I profili presi in considerazione dalla proposta di direttiva sono principalmente legati a due ordini di argomentazioni: da un lato alla circostanza che le pratiche di clonazione animale non determinano una ricaduta positiva sulla produttività delle aziende, dall'altro che incidono negativamente sul benessere degli animali: nonostante la direttiva 98/58 stabilisca norme generiche sul benessere animale in agricoltura è infatti evidente lo scopo di evitare sofferenze degli animali¹⁰.

Pertanto, poiché le motivazioni alla base dell'esclusione di prodotti derivanti dalla clonazione sono legate, non tanto alla tutela della salute del consumatore finale, quanto al rispetto del benessere degli animali, quale presupposto

⁸ COM (2013) 892, *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla clonazione di animali delle specie bovina, suina, ovina, caprina ed equina allevati e fatti riprodurre a fini agricoli* del 18 dicembre 2013, art. 3. Il riesame del divieto di immissione sul mercato è previsto, ai sensi dell'art. 5 a distanza di cinque anni dall'entrata in vigore della direttiva.

⁹ Si noti che, invece, il Parlamento italiano, nel presentare le osservazioni in merito alla proposta di direttiva, chiedeva l'ulteriore esclusione degli animali allevati o fatti riprodurre per finalità sportive o culturali, anche in questo caso in riferimento alle esigenze di preservazione dell'attività agricola in quanto tale: «il consentire tecniche di clonazione farebbe venire a mancare la selezione delle razze, compromettendo i profili di interesse agricolo alla materia»: *Risoluzione della IX Commissione permanente Agricoltura del Senato della Repubblica, sulla proposta di direttiva COM (2013) 892*, del 12 febbraio 2014.

¹⁰ «L'Autorità europea per la sicurezza alimentare considera la clonazione innanzi tutto come un pericolo per il benessere degli animali, inerente alla scarsa efficienza della tecnica», si legge nella relazione di accompagnamento alla proposta di direttiva, COM (2013) 892, 2.

ambientale per la corretta regolazione dell'attività agricola, nonché alla considerazione della percezione negativa da parte dei consumatori di alimenti aventi origine da animali clonati¹¹, tali elementi escludono, anche in presenza di una domanda di immissione sul mercato di alimenti derivanti da animali clonati, la possibilità di un'applicazione automatica delle disposizioni del regolamento sui *novel food*. Infatti, la procedura di autorizzazione all'immissione sul mercato di nuovi alimenti è finalizzata a prevenire rischi associati alla sicurezza per la salute umana, affidando allo strumento dell'etichettatura dei prodotti la soluzione di un potenziale conflitto con gli interessi dei consumatori. Nel caso di specie, invece, le ragioni dell'esclusione dal mercato, se le proposte di direttiva saranno approvate nei termini della loro attuale configurazione, rimandano a profili non riconducibili alla base giuridica dell'atto, adottato ai sensi dell'art. 114 TFUE sul ravvicinamento delle legislazioni, profili che coinvolgono l'impostazione della politica agricola europea e la rilevanza della percezione della clonazione animale da parte dei consumatori, quanto alla sicurezza e a considerazioni di ordine etico. Pertanto, allo stato attuale, una procedura di autorizzazione relativa alla domanda di registrazione degli alimenti derivanti da animali clonati dovrebbe essere respinta per contrasto con i principi generali del diritto europeo, ampiamente evidenziati nei *report* dell'EFSA, in riferimento alla tutela ambientale e al benessere animale, anche in ragione del richiamo al rispetto dei diritti fondamentali e dei principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali che si legge nel 37° 'considerando'. L'inclusione di

¹¹ La relazione di accompagnamento alla proposta di direttiva citata (punto 2.1.3) rinvia ai pareri dell'EFSA, dai quali emerge l'assenza di un'incidenza sulla sicurezza alimentare delle carni di animali clonati, ma, piuttosto, una valutazione negativa del benessere degli animali, per la situazione clinica delle fattrici e per l'elevato tasso di mortalità dei feti, che determina una «scarsa efficienza tecnica». L'analisi dei rischi è compiuta nella relazione dell'EFSA, resa su richiesta della Commissione europea *Animal Health and Welfare and Environmental Impact of Animals derived from SCNT Cloning and their Offspring, and Food Safety of Products Obtained from those Animals*, in *EFSA Journal*, 2012; 10(7):2794. Le osservazioni presentate in forma di emendamenti dal Parlamento europeo (*Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 settembre 2015 sulla proposta di direttiva del parlamento europeo e del Consiglio relativa alla clonazione degli animali di specie bovina, suina, caprina e equina allevati e riprodotti a fini agricoli*) riguardano, poi, direttamente la conservazione delle caratteristiche dell'agricoltura europea, che è basata su livelli elevati di tutela dell'ambiente e del benessere animale, sulla qualità dei prodotti, più che sulla quantità e sulla tutela dei consumatori - le cui preoccupazioni etiche portano ad escludere in via di principio dalla filiera alimentare la presenza di qualsiasi prodotto derivante da animali clonati.

questa tipologia di prodotti nell'ambito di applicazione del regolamento, fino all'intervento di una nuova normativa, va inteso allo scopo di evitare un vuoto normativo, al fine anche di fugare il rischio che, per effetto della loro confondibilità con quelli di origine naturale, gli alimenti derivati da animali clonati possano essere ricondotti alla generica categoria di «alimenti» ai sensi dell'art. 2, regolamento 178/02.

La differenza tra le tipologie di alimenti rientranti nella definizione di *novel food* ne conferma la natura residuale, di collettore normativo destinato ad evitare che innovazioni non preventivamente valutate sotto il profilo della sicurezza possano essere introdotte su un mercato sensibile come quello degli alimenti. In questo senso, la previsione di adottare una normativa speciale per questa categoria di alimenti è coerente con il percorso, già seguito per gli OGM, di separarne la disciplina, per rispondere a una regolamentazione degli interessi che richiede specificazioni che vanno al di là della mera verifica di conformità ai parametri di sicurezza alimentare.

4. - Alimenti e nuovi alimenti.

La categoria dei «nuovi alimenti» è costruita in funzione della gestione e del controllo preventivo dei potenziali rischi degli alimenti, ancor prima che nel diritto europeo compaia una definizione giuridica di «alimento», ai sensi dell'art. 2 del regolamento 178/02¹². In realtà, in entrambi i casi, le definizioni giuridiche di alimento sono legate all'esigenza di garantire un elevato livello di sicurezza, affidato a strumenti di regolazione del rischio, compatibili con la libera circolazione delle merci. Quanto al rapporto tra le due norme, la definizione generale di alimento si sovrappone a quella di «nuovo alimento», che esaurisce la sua funzione nella previsione di una speciale procedura autorizzatoria preliminare all'immissione sul mercato, eventualmente corredata

¹² Sulla definizione degli *standard* di valutazione dei nuovi prodotti alimentari, a partire dal modello normativo utilizzato per l'immissione sul mercato dei medicinali, utilizzato per la regolamentazione di prodotti alimentari, v. DEMORTAIN, *Legitimation by standards: transnational experts, the european commission and regulation of novel foods*, in *Sociologie du travail*, 2009, 104 ss.

da successivi obblighi di monitoraggio imposti agli operatori del settore alimentare. Fatte salve le specifiche disposizioni applicabili alla fase successiva all'immissione sul mercato, relative all'etichettatura, all'informazione e ai controlli, i prodotti autorizzati ai sensi del regolamento 2015/2283 sono comunque soggetti alla disciplina generale sulla sicurezza, prevista dal regolamento 178/02.

Pertanto, i dubbi applicativi nell'inquadramento dei nuovi alimenti può in astratto interessare i conflitti tra due normative di settore, dirette a regolamentare speciali tipologie di prodotti. In passato, ad esempio, una situazione di questo tipo si è presentata in relazione alla differente qualificazione di un prodotto, a seconda della normativa nazionale dello Stato membro, come medicinale o integratore alimentare, dubbio che la Corte di giustizia ha sciolto, sulla base del criterio di prevalenza della direttiva 2001/83 sui medicinali, in favore della applicazione della disciplina prevista per i medicinali, più protettiva per i consumatori¹³. Allo stato attuale, il maggiore dettaglio nella descrizione delle definizioni di cui all'art. 3 del regolamento 2015/2283 riduce il rischio di confusione nell'inquadramento dei nuovi prodotti alimentari.

Al contrario, trattandosi di norma speciale, destinata a regolamentare prodotti destinati, previa autorizzazione, all'alimentazione umana, il regolamento sui *novel food* rappresenta una disciplina «complementare» rispetto al regolamento 178/02¹⁴, in quanto prevede disposizioni speciali applicabili alle tipologie di prodotti che si intende immettere sul mercato come alimenti, individuate dall'art. 3, par. 1, lett. a) non

¹³ Cfr. Corte di giustizia UE 9 giugno 2005, in causa C-211/03 e C-299/03 e da C-316/03 a C-318/03, *Orthica ed a. c. Repubblica federale di Germania ed a.*, riguardo ad un prodotto commercializzato come integratore alimentare nei Paesi Bassi e che secondo la classificazione della legge tedesca risultava qualificabile come medicinale.

¹⁴ La Corte di giustizia UE 9 giugno 2005, in causa C-211/03 cit., a proposito della direttiva 2002/46 sugli integratori alimentari, rispetto alla disciplina generale del regolamento 178/02, ha affermato che «con riguardo alle prescrizioni che disciplinano la sicurezza alimentare, tale regolamento costituisce una disciplina complementare rispetto alla direttiva 2002/46» (punto 38). Come chiarisce l'avv. gen. Geelhoed, nelle conclusioni alle cause riunite del 3 febbraio 2005, il regolamento 178/02 è norma generale, cui si aggiungono le disposizioni speciali, ad es. sugli integratori alimentari: questo comporta che trattandosi comunque di alimenti, sia pure destinatari di disposizioni specifiche, ad essi si applichi l'art. 2, lett. d) del regolamento 178/02 che prevede, in caso di dubbio, l'applicazione della normativa sui medicinali (p. 76).

può sottrarsi alla applicazione del regolamento 178/02, indipendentemente dalla natura delle sostanze che compongono l'alimento. La definizione di alimento in esso contenuta, riferita a qualsiasi sostanza destinata ad essere ingerita da esseri umani, è volutamente ampia, allo scopo di rendere effettivo il sistema generale di sicurezza di tutti i prodotti comunque entrati nell'ambito della filiera alimentare: la finalità non è selettiva di caratteristiche che ne determinano un regime speciale (come è il caso della definizione dei *novel food*), ma inclusiva dei prodotti in funzione della destinazione al consumatore finale della filiera alimentare.

5. - Alimenti e agrarietà.

Il quadro sopra delineato della definizione di questa particolare categoria di alimenti, nonché delle condizioni cui è subordinata la loro immissione sul mercato, sollecita una riflessione sulla rilevanza che assume l'origine agricola dei prodotti alimentari ai fini della qualificazione giuridica dell'alimento.

L'approccio che emerge dal contesto in cui si sviluppa la nuova legislazione speciale sui *novel food* permette di evidenziare la peculiarità del legame tra produzione agricola e alimentazione, derivante dalla caratterizzazione del processo produttivo agricolo, basata sul presupposto di una destinazione intrinseca al mercato finale degli alimenti dei prodotti di origine agricola¹⁵.

1) I prodotti di origine agricola, anche se non usualmente e tradizionalmente utilizzati come alimenti negli Stati membri dell'Unione europea, bensì provenienti da Paesi extra UE, hanno accesso ad una procedura

¹⁵ Il nesso tra agricoltura e alimentazione sul piano della regolazione giuridica si va rafforzando, anche in rapporto alla necessità di orientare le produzioni nel senso di garantire la *food security*: v. JANNARELLI *Cibo e diritti*, Torino, 2015, 151 ss. Per altro verso, si è sottolineato che il rafforzamento della disciplina in materia di sicurezza alimentare rispetto alla produzione primaria ha accentuato il ruolo della normativa dedicata al segmento produttivo agricolo rispetto alla destinazione alimentare dei prodotti agricoli: così COSTATO, *La sicurezza degli alimenti nella prospettiva del diritto agroalimentare*, in GOLDONI - SIRSI (a cura di), *Per uno studio interdisciplinare su agricoltura e alimentazione*, Milano, 2011, 64.

semplificata di notifica, ai fini della immissione nella filiera alimentare europea come nuovi alimenti. Il regolamento del 2015 precisa che deve trattarsi di «alimenti derivati dalla produzione primaria quale definita dall'art. 3, punto 17 del regolamento 178/02», che corrisponde a «tutte le fasi della produzione, dell'allevamento o della coltivazione dei prodotti primari, compresi il raccolto, la mungitura e la produzione zootecnica precedente la macellazione e comprese la caccia e la pesca e la raccolta di prodotti selvatici». L'origine agricola dell'alimento è quindi espressamente individuata come criterio preferenziale per la qualifica di alimento, in ragione dell'origine dall'attività produttiva primaria derivante da fattori di produzione naturale requisito qualificante per accedere alla procedura semplificata di notifica della registrazione dei nuovi alimenti.

2) Al contrario, se si esaminano le ragioni dell'esclusione dei prodotti derivati da clonazione animale dall'ambito anche potenziale di alimenti (che, alla luce delle attuali proposte di direttive sulla clonazione animale, ne escludono la proposizione anche come «nuovi alimenti») si giunge alla conclusione che l'incompatibilità con i requisiti richiesti nella regolazione delle attività agricole deve essere considerato fattore determinante nella qualificazione stessa di alimento. La circostanza che vi sia un conflitto con le norme generali sul benessere animale e dunque con i presupposti ambientali che condizionano l'esercizio dell'attività agricola esclude che possano destinarsi alla riproduzione ad uso agricolo gli animali clonati.

3) La circostanza che i prodotti tecnologici possano essere inquadrati come «nuovi alimenti» a condizione che ne sia preventivamente vagliata la compatibilità rispetto all'impatto sui prodotti succedanei (già presenti sul mercato come alimenti nel senso tradizionale del termine), ai sensi dell'art. 7, significa che una tipologia di nuovo prodotto non è accettabile qualora sia destinata a sostituire progressivamente l'uso di un alimento tradizionale in pro di un alimento di derivazione tecnologica, in riferimento alla portata nutrizionale per il consumatore. In questo confronto, la priorità è data ai prodotti convenzionali già presenti sul mercato, a fronte di un rischio di esclusione di un intero segmento dello stesso.

6. - Una prospettiva di mercato.

Beneficiari della nuova regolamentazione sui *novel food* sono i soggetti interessati a presentare richiesta di immissione sul mercato europeo di nuovi alimenti, principalmente gli operatori economici ma anche, eventualmente, uno Stato membro o un Paese terzo [così prevede la definizione di «richiedente» di cui all'art. 3, lett. d)]. Volendo limitare l'indagine agli operatori economici, anche in considerazione dell'interesse che è proprio delle imprese all'utilità di attivare una procedura di immissione sul mercato¹⁶, è evidente che gli immediati destinatari della riforma normativa sono i soli soggetti economici in grado di sostenere i costi di R&D richiesti per la proposizione del fascicolo di autorizzazione all'immissione sul mercato. La semplificazione delle procedure di autorizzazione e la centralizzazione a livello europeo, infatti, riduce i tempi di accesso al mercato dei prodotti alimentari e tutela, sul piano della protezione dei dati e dei profili di riservatezza della proprietà industriale, la posizione delle imprese richiedenti. L'apertura ai prodotti tradizionali dei Paesi terzi, del resto, può tradursi in uno strumento per semplificare la proposizione della domanda da parte delle imprese alimentari di produzione, e nel contempo coinvolge gli operatori economici che operano, nella filiera alimentare, sul versante della importazione dai Paesi terzi. L'assenza di una normativa uniforme per l'importazione da Paesi terzi di prodotti alimentari, in uso in Paesi terzi, ma estranei alla tradizione alimentare europea, ha infatti sino ad oggi limitato l'immissione sul mercato di questi prodotti, anche in ragione della incertezza sull'applicazione delle disposizioni sui *novel food*¹⁷: anche in questo caso, tuttavia, l'attivazio-

¹⁶ Cfr. BOLKE, cit., 288, che esclude che si possa in concreto determinare un interesse alla registrazione da parte degli Stati. Si deve concordare con questa lettura: è la stessa impostazione della normativa che è improntata alla domanda di operatori economici, non di soggetti pubblici, che sono piuttosto coinvolti nella procedura di valutazione avendo facoltà di presentare eccezioni rilevanti per la sicurezza (art. 10, par. 1, e art. 15, par 2): si pensi soltanto alla previsione dell'art. 26 sulla gestione dei dati scientifici utilizzati ai fini della domanda e protetti da proprietà industriale del richiedente.

¹⁷ Situazione che, da organizzazioni governative rappresentative di PVS, era stata ritenuta equivalente a una barriera non tariffaria al commercio, in considerazione dell'incertezza della normativa applicabile nell'UE. L'attuale assetto normativo sembra al contrario rispondere alle aspettative di una maggiore liberalizzazione degli scambi: v. United Nation Conference of Trade and Development, *New European Commission's proposal of novel food regulation* (2013), UNCTAD, 2014, 7.

ne della procedura presuppone la sua attivazione da parte delle imprese di importazione, escludendo i margini di accesso diretto al mercato da parte dei produttori agricoli locali delle aree interessate¹⁸.

Nel panorama che si delinea sul piano della regolazione delle attività economiche e dell'impatto sul mercato europeo dei prodotti alimentari cui il regolamento permette l'accesso, va considerata con attenzione la posizione di prodotti tradizionali provenienti da Paesi terzi. L'introduzione di alimenti con caratteristiche di novità legate all'origine geografica extra UE anziché alla fabbricazione tecnologica ha inevitabilmente un diverso impatto sui consumatori finali di alimenti. È questa un'altra ragione che impone, questa volta da un punto di vista della regolazione di mercato, di tenere distinte le due categorie di prodotti «tecnologicamente nuovi» e quella dei prodotti «nuovi per il consumatore europeo ma tradizionali in Paesi extraeuropei». Infatti, mentre la presenza di prodotti di derivazione tecnologica può determinare una reazione negativa nell'opinione pubblica, tale da giustificare la presenza di informazioni specifiche sulle caratteristiche del prodotto, che ne permettano una individuazione sul mercato per i consumatori che intendano escluderli dalle scelte di acquisto, la «novità» derivante da un uso tradizionale produce un diverso impatto sulle scelte dei consumatori, con la conseguenza che il ricorso alle informazioni sull'etichettatura gioca un ruolo differente.

Peraltro, per effetto del complessivo *restyling* della categoria dei «nuovi alimenti» è cambiato anche l'approccio che il regolamento adotta rispetto alla gestione delle informazioni ai consumatori, la cui evidenza è stata ridimensionata rispetto al regolamento 258/97. Dal regolamento del 1997 emergeva infatti la centralità dell'informazione, destinata a completare lo strumentario a tutela del consumatore dei prodotti ali-

¹⁸ Cfr. HERMANN, *The impact of the European Novel food Regulation on trade and food innovation based on traditional plant foods from developing countries*, in *Food Policy*, 2009, 505, segnala come il diverso approccio degli Stati membri in ordine all'immissione in commercio di prodotti provenienti da Paesi terzi, in assenza di una previsione specifica nella normativa europea, ha limitato gli investimenti diretti a favorire l'accesso nel mercato europeo di alimenti derivanti da specie vegetali di origine esotica; nonostante il numero elevato di richieste di equivalenza sostanziale degli alimenti di origine extra UE presentate da piccole e medie imprese dimostra la presenza di un significativo interesse alla commercializzazione di questi prodotti, in presenza di un mercato in espansione.

mentari, strutturato sulla base di una procedura di valutazione del rischio preventiva all'immissione sul mercato e completato da previsioni specifiche sull'etichettatura. La stessa diversità dei prodotti alimentari *nuovi* rispetto a quelli convenzionali si considera la ragione delle informazioni aggiuntive, allo scopo di garantire la consapevolezza nelle scelte di acquisto¹⁹.

Non è un caso che il 10° 'considerando' del regolamento 258/97 prevedeva persino la possibilità di un'informazione negativa ai consumatori: «nulla impedisce a un fornitore di informare il consumatore, tramite l'etichettatura di un prodotto o ingrediente alimentare, che tale prodotto costituisce una novità nel senso del presente regolamento o che le tecniche di ottenimento di nuovi prodotti indicate nell'art. 1, par. 2 non siano state utilizzate per la produzione del prodotto o ingrediente in questione». Ipotesi, quest'ultima, che, tuttavia, aveva dato adito a forti perplessità in relazione alla lealtà della concorrenza tra le imprese, oltre che della reale efficacia informativa per i consumatori, qualora si fosse in presenza di una normativa obbligatoria per l'intera categoria dei prodotti²⁰. Quanto poi al fondamento della previsione di informazioni aggiuntive da fornire ai consumatori, è scomparso, ad esempio, il riferimento alla protezione dell'interesse del consumatore a effettuare una scelta etica quale giustificazione delle informazioni sui prodotti (8° 'considerando' e art. 8 regolamento 258/1997). Ai sensi del nuovo regolamento è invece astrattamente possibile che non risultino informazioni aggiuntive in accompagnamento di *novel food*: la domanda di autorizzazione continua a prevedere che siano indicate condizioni d'uso e requi-

¹⁹ Cfr. Russo, *La sicurezza delle produzioni «tecnologiche»*, in *Riv. dir. al.*, 2010, 2.

²⁰ Analoga questione era stata discussa in merito all'etichettatura negativa degli OGM. Sul punto, cfr. SIRSI, *A proposito degli alimenti senza OGM*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, I, 35: il dibattito sull'etichettatura negativa si era sviluppato in merito all'opportunità di comunicare al consumatore l'informazione sull'assenza di OGM nell'alimento, nella fase di proposta di regolazione dell'etichettatura di questi prodotti, poi confluita nella scelta legislativa di una etichettatura obbligatoria per tutti i prodotti derivati da OGM o anche contenenti residui di OGM in caso di superamento della soglia dell'1 per cento: una delle ipotesi formulate dalla Commissione consisteva nella previsione di una etichettatura «non OGM», che però presentava lo svantaggio di creare di fatto una linea di prodotti alimentari alternativa a quelli biologici, il cui mercato era in crescita e oggetto di attenzione da parte delle politiche europee: v. il *Documento di lavoro dei servizi della Commissione sulla tracciabilità e sull'etichettatura degli OGM e dei prodotti derivati da OGM*, ENV/620/2000, 15.

siti specifici di etichettatura per non indurre in errore il consumatore, ma si aggiunge la possibilità che l'impresa, in alternativa, adduca «una motivazione verificabile che illustri le ragioni per cui tali elementi non sono necessari» [art. 10, par. 2, lett. g)].

Quanto poi alla ricaduta della normativa, sul piano economico, per le imprese operanti sul mercato alimentare europeo, il nuovo regolamento ha l'effetto di facilitare l'accesso di *novel food*, che si riflette sulla possibilità di acquisire nuovi segmenti di mercato, anche in riferimento ai prodotti tradizionali di Paesi terzi e alle modalità di accesso al mercato europeo. Il regolamento 2015/2283 infatti introduce uno strumento per l'accesso di nuovi prodotti già in uso in Paesi terzi, la cui attivazione è principalmente affidata a imprese di importazione operanti su territorio europeo, che va ad aggiungersi all'accesso mediante la registrazione come DOP o IGP ammissibile, a partire dal regolamento 510/2007, per i prodotti provenienti dall'esterno dell'UE, che costituisce lo strumento prioritario per collocare sul mercato europeo produzioni tradizionali di Paesi terzi con caratteristiche qualitative legate all'origine geografica. In questo caso, com'è noto, il valore del prodotto (che sarà un alimento convenzionale) è legato alla provenienza dall'area geografica delimitata e al carattere tradizionale della produzione; la domanda di presentazione è presentata dai Paesi terzi e l'intera gestione della produzione deve collocarsi nei Paesi di provenienza in linea con la disciplina delle produzioni di qualità. È evidente che nel caso di *novel food*, si tratta di superare un vaglio preventivo di sicurezza del prodotto in quanto tale, verifica che per i prodotti DOP può riguardare solo il piano dei controlli nel processo di produzione. Il regolamento 2015/2283, impostato come uno strumento per espandere le potenzialità dei mercati alimentari e acquisire segmenti nuovi di mercato, produce, per la categoria dei nuovi prodotti di derivazione extraeuropea, l'effetto di garantire l'acquisizione del valore aggiunto del prodotto. In questo caso, tuttavia, la gestione del processo è rimessa alle imprese richiedenti, vale a dire quegli operatori economici interessati ad aprire un nuovo segmento di mercato sul mercato dell'Unione europea.

Si tratta di una anomalia rispetto al modo in cui le produzioni tradizionali sono state sinora regolamentate nel diritto europeo. La tipologia

degli alimenti tradizionali inserita all'interno del regolamento sui *novel food* sposta, infatti, l'asse degli interessi economici oggetto della regolamentazione europea dai produttori locali, per la valorizzazione dei prodotti in riferimento al territorio di origine, ai soggetti economici in grado di recuperare le tradizioni alimentari locali di Paesi terzi e trasformarle in nuove merci per il mercato europeo.

La riforma dei reati in materia agroalimentare: la responsabilità degli enti e i nuovi meccanismi estintivi

Nei lavori della Commissione per la riforma dei reati in materia agroalimentare, che si sono appena conclusi e tradotti in uno Schema di disegno di legge, un ruolo cruciale ha rivestito l'esigenza di ammodernamento dell'intervento penale nella materia agroalimentare, la cui realizzazione è stata perseguita, fra l'altro, attraverso l'estensione della responsabilità amministrativa degli enti, la creazione di un'apposita tipologia di delega di funzioni e la previsione di peculiari ipotesi di non punibilità sopravvenuta, incentrate su condotte *post-fatto* a contenuto riparatorio. Da una prima analisi, l'articolato sembra delineare un sistema rispettoso delle garanzie, moderno sul piano delle scelte di politica criminale e rispetto a talune soluzioni di tecnica legislativa.

In the works of the Commission for the reform of the offenses in agribusiness matters, which have just been completed and resulted into a bill, a crucial role was played by the need to modernize criminal action in agri-food matters, whose implementation has been pursued, among other things, through the extension of the administrative liability, the creation of a special delegation of tasks and the provision of specific cases of privilege focused on post-remedial conducts. The articles seem to outline a system respecting the guarantees, which appear to be modern in terms of criminal policy choices and compliance with certain technical legislative solutions.

1. Gli obiettivi di fondo e le direttrici politico-criminali della Commissione per la riforma dei reati in materia agroalimentare: l'esigenza di ammodernamento. - 2. La responsabilità amministrativa delle persone giuridiche. I reati presupposto e un modello *ad hoc*. - 3. Il senso e l'impatto della scelta. Costi e benefici di un *investimento* in termini di garanzia. - 4. La delega di funzioni. - 5. Il nuovo art. 5 della legge n. 283 del 1962 e la causa di non punibilità per le contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare. Scalarità dell'offesa e meccanismo estintivo come antidoti alla panpenalizzazione.

1. - Gli obiettivi di fondo e le direttrici politico-criminali della Commissione per la riforma dei reati in materia agroalimentare: l'esigenza di ammodernamento.

Può dirsi ormai ampiamente condivisa l'esigenza di un intervento di riforma dello statuto penale del settore agroalimentare, non solo al fine di realizzare l'invocata opera di semplificazione e razionalizzazione normativa e di armonizzare la risposta sanzionatoria agli *input* sovranazionali, ma anche – e soprattutto – per adeguare gli strumenti di tutela al mutato quadro imprenditoriale di riferimento e all'inarrestabile globalizzazione del mercato¹.

Del tutto coerentemente, tra gli obiettivi di fondo della Commissione per l'elaborazione di proposte di intervento sulla riforma dei reati in

¹ Per una panoramica dettagliata ed esaustiva della normativa (nazionale e sovranazionale) vigente, dei relativi limiti e delle prospettive di riforma si rinvia, restando ai contributi più recenti, ai lavori di S. MASINI, *Appunti sulla riforma dei reati in materia agroalimentare*, Bari, 2015, 11 ss.; M. DONINI, *La riforma dei reati alimentari: dalla precauzione ai disastri. Per una modellistica pentapartita degli illeciti in materia di salute e sicurezza alimentare* (in corso di pubblicazione); ID., *Reati di pericolo e salute pubblica. Gli illeciti di prevenzione alimentare a crocevia della riforma penale*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2013, 45 ss.; A. GARGANI, *Reati contro l'incolumità pubblica. Tomo II. Reati di comune pericolo mediante frode*, in C.F. GROSSO - T. PADOVANI - A. PAGLIARO (diretto da), *Trattato di diritto penale*, Milano, 2013, 245 ss.; A. BERNARDI, *Il principio di legalità alla prova delle fonti sovranazionali e private: il caso del diritto penale alimentare*, in *Ind. pen.*, 2015, 155 ss.; ID., *La disciplina sanzionatoria italiana in materia alimentare dopo la riforma del 1999*, *ivi*, 2005, 519 ss.; ID., *Il processo di razionalizzazione del sistema sanzionatorio alimentare tra codice e leggi speciali*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2002, 67 ss.; S. CORBETTA, *I delitti contro l'incolumità pubblica. Tomo II. I delitti di comune pericolo mediante frode*, in G. MARINUCCI - E. DOLCINI (diretto da), *Trattato di diritto penale. Parte speciale*, Padova, 2014, 124 ss.; L. TUMINELLO, *Sicurezza alimentare e diritto penale: vecchi e nuovi paradigmi tra prevenzione e precauzione*, in *Dir. pen. cont. riv. trim.*, 2013, 4, 272 ss.; V. PACILEO, *Il diritto degli alimenti. Profili civili, penali e amministrativi*, Padova, 2003, oltre ai volumi collettanei L. FOFFANI - A. DOVAL PAIS - D. CASTRONUOVO (a cura di), *La sicurezza agroalimentare nella prospettiva europea. Precauzione, prevenzione, repressione*, Milano, 2014 e M. DONINI - D. CASTRONUOVO (a cura di), *La riforma dei reati contro la salute pubblica. Sicurezza del lavoro, sicurezza alimentare, sicurezza dei prodotti*, Padova, 2007.

materia agroalimentare, istituita presso il Ministero della giustizia con il d.m. 20 aprile 2015 (integrata con i successivi decreti 30 aprile 2015 e 31 luglio 2015) e presieduta dal Dott. Gian Carlo Caselli, ha rivestito un ruolo preminente l'esigenza di aggiornare l'intervento penale, parametrandolo alla consistenza di beni giuridici nuovi, che richiedono, anche in funzione preventiva, strumenti di tutela diversificati e innovativi, al passo con lo sviluppo delle metodiche e delle tecnologie produttive².

Nel corpo dello Schema di disegno di legge recante «*Nuove norme in materia di reati agroalimentari*» e delle relative Linee guida illustrative, consegnati al Ministro Orlando in data 14 ottobre 2015 – al di là di molti e significativi interventi in chiave delimitativa della categoria dei reati di pericolo contro la salute e di rielaborazione del sistema sanzionatorio contro le frodi alimentari (con innovazioni sul piano edittale ma soprattutto sulla sfera applicativa) – tale esigenza si è tradotta, in particolare, nell'estensione della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche ai nuovi reati in materia agroalimentare (con una proposta di modifica concernente il d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231) e nella creazione di un'apposita tipologia di delega di funzioni da parte del titolare di impresa alimentare, inserita nella l. 30 aprile 1962, n. 283 («*Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande*»); correlato ai propositi di *moderna e garantita funzionalità* sottesi al disegno complessivo di tutela congegnato dalla Commissione è anche il contestuale inserimento, sempre nella legge n. 283 del 1962 e in stretta connessione con la modifica dell'art. 5, di peculiari ipotesi di non punibilità sopravvenuta, incentrate su condotte *post-fatto* del reo a contenuto riparatorio.

Su questi tre punti specifici e peculiari della proposta di riforma occorre dunque focalizzare l'attenzione, provando a enucleare il filo conduttore politico-criminale e a soppesare le immediate ricadute pratiche.

² Un primo commento alle Linee guida elaborate dalla Commissione Caselli, nella versione presentata presso l'Expo di Milano il 27 luglio 2015, in S. CORBETTA, *Brevi note a margine del progetto di riforma dei delitti alimentari contro la salute pubblica*, in *Dir. pen. proc.*, 2015, 1343 ss.; S. MASINI, *Appunti sulla riforma dei reati in materia agroalimentare*, cit., 55 ss.; C. CUPELLI, *Il cammino verso la riforma dei reati in materia agroalimentare*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 2 novembre 2015.

2. - La responsabilità amministrativa delle persone giuridiche. I reati presupposto e un modello *ad hoc*.

Prendendo le mosse dall'estensione della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche ai reati in materia agroalimentare, va subito chiarito come, nel disegno di responsabilizzazione, si sia sostanzialmente preso atto che, nell'attuale dimensione degli scambi commerciali, la forma societaria rappresenta ormai il principale referente criminologico, tanto da rendere improcrastinabile soddisfare la duplice esigenza, da un lato, di colmare il *vulnus* di tutela dovuto al mancato inserimento delle fattispecie poste a tutela di salute e sicurezza alimentare nel novero dei reati presupposto di cui al d.lgs. n. 231 del 2001, non bastando il ricorso alla (alquanto discutibile) potenzialità espansiva del richiamo agli artt. 416 e 416 *bis* c.p. contenuto all'art. 24 *ter*; dall'altro, di offrire strumenti idonei a una corretta allocazione di compiti e poteri all'interno dell'organizzazione complessa del settore, funzionale a una corretta dislocazione delle relative responsabilità.

In questa prospettiva, la strada intrapresa è stata quella di un duplice intervento nel corpo del d.lgs. n. 231 del 2001; non ci si è limitati – come pure sarebbe stato possibile – ad ampliare, attraverso l'inserimento delle fattispecie in materia agroalimentare connotate da maggiore gravità, il catalogo dei reati presupposto del d.lgs. n. 231 del 2001; si è scelto, invece, con una soluzione tecnicamente innovativa ed essenzialmente garantista (che si inserisce nel solco di quanto già sperimentato in materia di sicurezza sul lavoro con il d.lgs. n. 81 del 2008), di introdurre un *modello-tipo*, potenzialmente idoneo, se adottato, a escludere o attenuare la responsabilità delle imprese alimentari costituite in forma societaria e ad incanalare gli operatori del settore nella direzione di una correttezza gestionale e organizzativa tale da prevenire la commissione dei reati presupposto.

2.1. - Quanto all'ampliamento dei reati presupposto alle nuove ipotesi di frode in commercio di prodotti alimentari (artt. 516, 517, 517 *quater* e 517 *quater*.1 c.p.) e ai rinnovati delitti contro la salute pubblica (artt.

439, 439 *bis*, 440, 440 *bis*, 444, 445 *bis* e 452 c.p.), è evidente come il ricomprendere nel novero del *catalogo 231* tanto le fattispecie fraudolente quanto i delitti a discapito della salute e della sicurezza sia espressione delle scelte politico-criminali di fondo della Commissione e della linea *dinamica* perseguita: sicurezza alimentare e lealtà economica, i due cardini *classici* della tutela del settore, non sono (e non possono essere trattati come) beni separati, distinti e distanti, dal momento che finiscono per intersecarsi nell'obiettivo comune – in un caso in primo piano, nell'altro sullo sfondo – di tutelare e garantire il consumatore e dunque il singolo individuo (e cioè ciascuno di noi). Del resto, non è un caso che, seppure nella differente prospettiva «civilisticamente orientata» fra responsabilità del produttore e tutela del consumatore, trovi ampio riscontro la ricostruzione del «danneggiato come consumatore e come persona», riconoscendosi che «il regime dei prodotti agroalimentari non può essere scollegato dal diritto ad una sana alimentazione e che, in ragione del trattamento previsto in sede comunitaria, quest'ultimo si avvicina alla più recente categoria dei c.d. diritti sociali»³.

2.2. - Ciò premesso, occorre soffermarsi sull'opportunità di contemplare un apposito modello organizzativo per il settore agroalimentare, per giunta collocato, con scelta toponomastica *forte*, all'interno del d.lgs. n. 231 del 2001, con un autonomo art. 6 *bis*, anziché nella normazione speciale di riferimento.

Sul piano operativo, ai fini del riconoscimento di una capacità esimente (o comunque attenuante), sono state individuate – percorrendo la strada già intrapresa in materia di sicurezza sul lavoro dall'art. 30 del d.lgs. n. 81 del 2008 – talune caratteristiche ben precise del modello, sostanzialmente riconducibili:

a) all'adempimento di obblighi giuridici, sanciti sia a livello nazionale che sovranazionale, relativi: *i*) al rispetto degli *standard* di fornitura di informazioni sugli alimenti; *ii*) alle attività di verifica sui contenuti delle

³ Così, autorevolmente, M. FRANZONI, *Responsabilità civile e tutela del consumatore nel settore agro-alimentare*, in *Danno e responsabilità*, 2015, 563 ss.

comunicazioni pubblicitarie, di vigilanza e di controllo sui prodotti alimentari; *iii*) alle procedure di ritiro o di richiamo dei prodotti alimentari importati, trasformati, lavorati o distribuiti non conformi ai requisiti di sicurezza degli alimenti; *iv*) alle attività di valutazione e di gestione del rischio; *v*) alle periodiche verifiche sull'effettività e sull'adeguatezza del modello stesso;

b) alla presenza, all'interno del modello: *i*) di idonei sistemi di registrazione delle attività prescritte; *ii*) di un'articolazione di funzioni tale da garantire adeguate competenze tecniche e necessari poteri per le attività di verifica, valutazione, gestione e controllo del rischio; *iii*) di un adeguato sistema disciplinare; *iv*) di un idoneo sistema di vigilanza e controllo sull'attuazione del modello e sul mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate.

A beneficio di piccole e medie imprese, è stata poi riconosciuta, in chiave di estrema semplificazione, la possibilità di assegnare il compito di vigilanza a un solo soggetto (da individuarsi nell'ambito di un elenco nazionale appositamente istituito), dotato, oltre che di autonomi poteri di iniziativa e di controllo, di adeguata professionalità e specifica competenza *anche* (ma non solo) nel settore alimentare. Sempre in chiave semplificatoria, va segnalato come al titolare di imprese alimentari aventi meno di dieci dipendenti e un volume d'affari annuo inferiore a 2 milioni di euro sia consentito svolgere *direttamente* i compiti di prevenzione e tutela della sicurezza degli alimenti o mangimi e della lealtà commerciale (sempre che abbia frequentato corsi di formazione adeguati alla natura dei rischi correlati alla propria attività produttiva), venendo così meno l'obbligo di designare l'operatore del settore degli alimenti o dei mangimi, il responsabile della produzione e il responsabile della qualità.

3. - Il senso e l'impatto della scelta. Costi e benefici di un investimento in termini di garanzia.

La soluzione di una disciplina *ad hoc* dei modelli di organizzazione e gestione in materia agroalimentare si espone a possibili obiezioni. Le

più immediate concernono i dettagliati e stringenti oneri contenutistici imposti alle imprese, calibrati su prescrizioni sancite a livello normativo nazionale e internazionale, su un'analitica articolazione di compiti e funzioni e sul rafforzamento degli obblighi di vigilanza e controllo, sia interno che esterno; tutto ciò potrebbe determinare un sensibile aumento dei costi gestionali e degli oneri burocratici gravanti sulle imprese e la difficile attuabilità di questa tipologia di modello.

3.1. - Ebbene, e da subito, non può non mettersi in luce come tale aggravio, se davvero riscontrabile, sia tuttavia accompagnato, a mo' di «contraltare», da rilevanti benefici in termini di esclusione o attenuazione della responsabilità.

Per giunta, l'adozione del modello, a ben vedere, finisce ancora per assumere i connotati di un obbligo, per così dire, solo *indiretto*, conservando il rassicurante schermo di una formale facoltatività. Infatti, l'adozione diviene in qualche modo *necessitata*, solo e proprio nella prospettiva dei cospicui effetti benefici ricavabili da parte delle società alimentari, messe nelle condizioni *di non potervi rinunciare* solo in una prospettiva *utilitaristica*.

L'obiettivo – neanche troppo celato – della novità è quello di stravolgere la consolidata logica per cui la violazione delle norme e la semplificazione al ribasso delle garanzie interne di legalità paiano alle imprese particolarmente allettanti, se non addirittura indispensabili per *restare sul mercato*; e il viatico per conseguire un siffatto obiettivo consiste nel rendere i comportamenti virtuosi prima di tutto «convenienti».

Questo mutamento di paradigma si concretizza dunque nel riconoscimento di una *presunzione (non assoluta) di idoneità del modello organizzativo*, che riduce il margine di discrezionalità che accompagna, da sempre, l'applicazione della normativa.

Il pregio è duplice. Da un lato, circoscrive la discrezionalità del *giudice*, tanto nella valutazione dell'idoneità del modello (*presunta*; il che impone un più stringente onore motivazionale nel caso di ritenuta inidoneità), quanto nella prognosi sull'efficace adozione, semplificandogli, almeno parzialmente, il compito, dal momento che, a monte, anche l'efficace

adozione sarà in qualche modo «guidata» legislativamente (dalla maggiore prescrittività imposta agli enti); detto altrimenti, se saranno rispettate «alla lettera» le prescrizioni normativamente sancite, il modello non potrà che essere «incanalato» verso un giudizio di adeguata ed efficace adozione.

Dall'altro lato, finisce per scemare di molto il margine discrezionale devoluto alle stesse *imprese*, le quali potranno finalmente beneficiare di un referente contenutistico credibile per l'elaborazione del modello, «certificato» addirittura a livello normativo.

Senza trascurare come una scelta del genere – aprendo le porte al passaggio verso un prototipo di vera e propria eteronormazione – potrà nondimeno contribuire a vincere il limite ontologico che i modelli organizzativi continuano a scontare in sede processuale, vale a dire il pregiudizio che i giudici nutrono verso il modello di c.d. autonormazione; si tratta di quello stesso pregiudizio che, esemplificando, porta i giudici a diffidare, nel diverso ma non così lontano campo della responsabilità penale del medico, di linee guida e buone pratiche accreditate dalla comunità scientifica e che, nel processo di accertamento della c.d. colpa di organizzazione, porta a svilire la caratura esimente dei modelli organizzativi.

3.2. - Ancora, il rilievo critico di cui s'è detto non coglie nel segno perché, seppure i costi fossero davvero destinati a subire il temuto incremento, quest'ultimo ben potrebbe essere inquadrato quale *investimento*, ammortizzato dai non lievi ritorni in termini di immagine e di miglioramento del sistema interno di *compliance*; e soprattutto sarebbe bilanciato da un *incremento di garanzia* rispetto ai rischi penali collegati alla fluida applicazione del d.lgs. n. 231 del 2001 (e delle relative sanzioni, anche in fase cautelare), cui andrebbero sommati gli evidenti impulsi positivi sul piano della continuità della gestione e del regolare svolgimento del ciclo produttivo.

Anche la paventata impossibilità di concreta ed effettiva attuazione delle previsioni di cui all'art. 6 *bis*, per via dei «draconiani» obblighi giuridici imposti a tutti i livelli della catena agroalimentare, può

essere agevolmente superata, ricordando come ogni impresa – e dunque anche quella alimentare – sia tenuta a rispettare gli obblighi *specifici* corrispondenti all'attività *concretamente svolta*; ed è su tali *specifici obblighi* che andrà ritagliato il modello di organizzazione e gestione. Non si è molto lontani, in fondo, da quanto già avviene nel settore della sicurezza sul lavoro e dai relativi requisiti per l'efficacia esimente del modello contenuti all'art. 30 del d.lgs. n. 81 del 2008, ove sono elencati *tutti gli obblighi di sicurezza*, con sottinteso il principio per cui ciascuna impresa sarà chiamata ad impostare il proprio modello esclusivamente su quegli obblighi che attengono alla *specificità attività svolta* e ai rischi reato ad essa connessi.

Un impianto siffatto, una volta testato nel delicato ambito agroalimentare, se riconosciuto valido (sposando, quindi, l'impostazione della Commissione sul punto), potrà essere generalizzato ed esteso ad altri altrettanto rilevanti campi dell'attività economica, così superando *per espansione e in bonam partem* ulteriori supposti tratti di irragionevolezza, connessi alla potenziale applicazione alle sole imprese operanti nel campo agroalimentare della disciplina più favorevole⁴.

4. - La delega di funzioni.

Tornando al piano della responsabilità individuale, l'idea di declinare una specifica disciplina della delega di funzioni, inserita come art. 1 *bis* nel corpo della l. 30 aprile 1962, n. 283 al fine di ovviare alle frequenti difficoltà di corretta e uniforme allocazione di compiti e funzioni e di coerente e *personale* attribuzione delle conseguenti responsabilità penali, va rapportata sempre all'esigenza, avvertita come stringente, di rafforzare il peso e il ruolo dei controlli, interni ed esterni, all'attività dell'impresa.

⁴ Un ulteriore sviluppo - cui in questa sede può solo farsi cenno - potrebbe condurre ad implementare il c.d. *rating di legalità*, con gli annessi benefici, anche al settore delle imprese agricole, vincendo, con una modifica apposita del regolamento attuativo, gli attuali ostacoli che riguardano soprattutto l'entità del fatturato (vengono infatti ad essere tagliate fuori le piccole imprese agricole); sul punto, si rinvia a S. GIACCHETTI, *Rating di legalità e imprese agricole*, in www.osservatorioagromafie.it, 2015, 3 ss.

La disciplina predisposta ricalca, nelle grandi linee, quella dapprima consolidatasi nella giurisprudenza e successivamente recepita a livello normativo (artt. 16 ss., d.lgs. n. 81 del 2008) in materia di sicurezza sul lavoro⁵; e ciò, sia per quanto riguarda i requisiti di ammissibilità della delega (atto scritto recante data certa e accettato sempre per iscritto; possesso in capo al delegato dei requisiti di professionalità ed esperienza; attribuzione a costui dei necessari poteri di organizzazione, gestione e controllo e soprattutto dell'autonomia di spesa necessaria allo svolgimento delle funzioni delegate; adeguata e tempestiva pubblicità della delega), sia per ciò che concerne le relative conseguenze (residui obblighi di vigilanza e presunzione di un loro assolvimento in caso di adozione ed efficace attuazione del modello di cui all'art. 6 *bis* del d.lgs. n. 231 del 2001), compresa la possibilità di subdelega (e i relativi limiti). Anche qui è facile immaginare un'obiezione, incentrata stavolta sulla teorica sufficienza dei manuali HACCP già impiegati dalle imprese del settore agroalimentare ad individuare gli eventuali responsabili di un reato; con l'aggiunta che, qualora essi non fossero idonei, a rispondere potrà essere chiamato colui che, all'interno dell'impresa, sulla base dei manuali, abbia l'obbligo di individuare i rischi, stabilire le azioni correttive e individuare il soggetto preposto a svolgere tale azione correttiva. In altri termini, la delega di funzioni si risolverebbe in un ulteriore (e sostanzialmente ultroneo) adempimento formale, sovrapponibile alle indicazioni già contenute nel manuale di autocontrollo.

Un approccio di questo tipo, tuttavia, tradisce una patente confusione di piani, oltre che l'assoluto svilimento delle finalità e della portata della delega di funzioni. È sufficiente in questa sede limitarsi a ricordare che, lungi dall'essere un adempimento meramente burocratico, la delega (se rettamente intesa e dunque conforme ai requisiti enucleati in sede giurisprudenziale e normativa) è finalizzata a palesare e formalizzare una nitida distribuzione dei poteri e dei doveri all'interno dell'industria alimentare, collocandosi su un piano ontologicamente distinto rispetto a quello – sperimentato con scarso successo – dei manuali di autocontrollo.

⁵ Da ultimo, per un'applicazione nel settore alimentare, cfr. Cass. pen., sez. III, sent. 3 novembre 2015, n. 44335, in *Dir. pen. e proc.*, 2016, p. 220 ss., con nota di I. MARCHI, *Deleghe di funzione, autonomia privata e responsabilità penale nelle strutture aziendali complesse del settore alimentare*.

Esemplificativamente: delegare una determinata funzione a un soggetto *selezionato e titolato* vuole dire individuare (*id est*: costringere i vertici aziendali a individuare) tutti i poteri di organizzazione, gestione e controllo richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate, nonché l'autonomia di spesa necessaria allo svolgimento delle funzioni delegate. Come già accade con riferimento alla materia della sicurezza sul lavoro, all'interno delle imprese alimentari ad essere delegati saranno dunque i poteri – e non solo le responsabilità – che rientrano nelle competenze dei soggetti delegati e nell'ambito dei compiti specificamente assegnati.

5. - Il nuovo art. 5 della legge n. 283 del 1962 e la causa di non punibilità per le contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare. Scalarità dell'offesa e meccanismo estintivo come antidoti alla penalizzazione.

Per coerenza argomentativa, tra le molte novità contenute nel Progetto, un cenno finale va fatto da ultimo all'introduzione di un'ipotesi di speciale causa di non punibilità per le contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare, ideata – sulla falsariga di quanto previsto e positivamente sperimentato nel Capo II del d.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758 (e di recente valorizzato anche nella l. 22 maggio 2015, n. 68, recante «*Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente*») – in una prospettiva diretta a valorizzare una politica criminale di tipo reintegrativo⁶.

5.1. - La previsione di un meccanismo siffatto, come si è accennato, appare intimamente connessa al *restyling* cui – nel regolamentare i rapporti tra le ipotesi delittuose contemplate nel codice e quelle collocate al di fuori – è stato sottoposto l'art. 5 della legge n. 283 del 1962 e all'opzione di scalarità dell'offesa (e della tutela) perseguita con tale modifica, fondata su un livello ascendente di offensività, nella quale le

⁶ Per un inquadramento della tematica relativa alla non punibilità sopravvenuta, con particolare attenzione ai meccanismi estintivi in materia di sicurezza sul lavoro, v. G. AMARELLI, *Le ipotesi estintive delle contravvenzioni in materia di sicurezza del lavoro*, Napoli, 2008.

condotte *al dettaglio*, se colpose sono previste come illeciti amministrativi e se dolose come contravvenzioni mentre le condotte *all'ingrosso*, a loro volta, se colpose configurano ipotesi contravvenzionali e se dolose assurgono al rango delittuoso⁷.

Coerentemente, per le ipotesi contravvenzionali in materia di alimenti, sicurezza, tracciabilità e igiene alimentare che non abbiano cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alla salute pubblica e alla sicurezza alimentare e la cui realizzazione dipenda da rischi inerenti a un contesto produttivo, organizzativo, commerciale o comunque di lavoro, che possono essere neutralizzati o rimossi, è stato congegnato un peculiare meccanismo estintivo (il cui ambito applicativo non è escluso che in sede parlamentare possa ulteriormente ampliarsi).

Quanto al funzionamento, si delinea un procedimento a struttura complessa, in cui l'estinzione del reato risulta subordinata all'adempimento da parte del reo di due condizioni: *a*) il rispetto puntuale delle prescrizioni impartite dall'organo di vigilanza (nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all'art. 55 c.p.p.) o dalla polizia giudiziaria, al fine di consentirgli di eliminare la contravvenzione accertata e di ripristinare una situazione in tutto e per tutto conforme alle pretese normative; *b*) il pagamento in via amministrativa di una somma da definire (pari a un terzo dell'ammenda prevista per l'infrazione contestata).

Nel caso in cui il contravventore non assolva in modo soddisfacente e tempestivo anche solo uno di tali obblighi il processo penale farà

⁷ Peraltro, la distinzione tra commercio al dettaglio e commercio all'ingrosso recepisce quanto previsto dall'art. 4, lett. *a*) del d.lgs. n. 114 del 1998 e la scelta, complessivamente, corrisponde all'esigenza politico-criminale di fronteggiare situazioni oggi prive di adeguato controllo penale e di regola soggette a pesanti influenze di gruppi organizzati operanti in contesti *ab origine* illeciti. Va sottolineato che l'estensione della punibilità ad alimenti *comunque pregiudizievoli per la salute*, pur quando la loro nocività non emerga dalla normativa vigente (così come definiti al comma 2 dell'art. 5 *bis*), è ovviamente limitata alle ipotesi dolose, in quanto nella stessa definizione si richiede che questa sia «accertata e conosciuta» dal produttore o dall'operatore alimentare. Correlata - e di particolare interesse - è anche la previsione, all'art. 5 *ter*, di due nuovi illeciti amministrativi («*Violazioni in materia di utilizzo alimentare di alimenti che risultano in contrasto col principio di precauzione*»), integrati allorché i fatti descritti all'art. 5 concernano previsioni legislative o regolamentari in materia di sicurezza alimentare attuative del principio di precauzione, con l'opportuna specificazione che «per violazioni che contrastano col principio di precauzione si intendono quelle rispetto alle quali la nocività per la salute degli alimenti dipende da valutazioni normative che non presentano certezza cognitiva sulle leggi scientifiche relative alla sussistenza del pericolo per la salute, e risultano da previsioni normative europee o nazionali in materia che si richiamano al predetto principio».

regolarmente il suo corso, salvo che non ricorra un'ipotesi particolare di adempimento tardivo ma congruo, nel qual caso il contravventore potrà chiedere di essere ammesso all'oblazione discrezionale di cui all'art. 162 *bis* c.p., beneficiando della riduzione dell'importo da pagare. In concreto, il meccanismo in questione – richiamando ancora il novero delle menzionate ipotesi di cui all'art. 5 – sarà sicuramente applicabile ai fatti commessi dal commerciante al dettaglio, puniti con l'arresto o l'ammenda. Ciò non di meno, si è precisato nelle linee guida, la previsione della sola pena dell'arresto per il caso di importazione, esportazione, preparazione, produzione, distribuzione o vendita di sostanze alimentari nocive o inadatte al consumo umano realizzate colposamente dal commerciante all'ingrosso non rappresenta, secondo gli intendimenti della Commissione, una scelta di campo diretta a escluderne l'applicabilità; anzi, è ammessa la sostituzione della pena dell'arresto con quella dell'ammenda – sulla falsariga di quanto previsto all'art. 302 del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 – proprio al fine di rendere praticabile l'operatività del meccanismo estintivo.

5.2. - Se, come si è detto, da un punto di vista generale la proposta di revisione delle fattispecie in materia di sicurezza alimentare è stata modulata attraverso previsioni ben attente a scandire, differenziandoli nel trattamento sanzionatorio, i vari livelli di offensività – e l'innovativa scalarità di tutela che fonda la ridefinizione dei confini tra ipotesi delittuose, contravvenzionali e amministrative tra codice penale e legislazione speciale ne è testimonianza evidente⁸ – del tutto coerente può ritenersi allora l'opportunità, solo per le ipotesi considerate meno offensive, del segnalato meccanismo estintivo.

La precisazione, forse scontata, appare tuttavia utile di fronte al rischio che il disegno complessivo della riforma dei reati in materia agroalimentare possa essere frettolosamente percepito in termini di «panpenalizzazione»: che la normativa appaia cioè eccessivamente sbilanciata sul fronte penalistico della tutela del settore.

⁸ Come si coglie leggendo in sequenza i novellati artt. 5 ss. della legge 283 del 1962 e gli artt. 439 ss. del codice penale (con eventi tutti di pericolo concreto espresso) e la chiara selezione in termini di colpevolezza e di offensività che da tale lettura traspare.

Invero, l'obiezione perde di significatività, già sul piano metodologico, solo ricordando come il mandato ricevuto dalla Commissione sia stato, a differenza del passato⁹, espressamente diretto a rafforzare il versante penalistico di tutela e non già a depotenziarlo o a indirizzarlo su binari alternativi, siano essi civilistici o amministrativi (senza tralasciare che si sono comunque progettate talune depenalizzazioni nel quadro della riscrittura dell'art. 5 della legge n. 283 del 1962).

In ogni caso, poi, nel merito, va sottolineata la peculiare ottica, al contempo riparativa e deflattiva, che accompagna i meccanismi premiali: sia quello che porta ad estinguere le contravvenzioni in materia di sicurezza alimentare, sia quello che estende la non applicabilità delle sanzioni interdittive di cui al d.lgs. n. 231 del 2001 in caso di riparazione delle conseguenze del reato e di accettazione delle prescrizioni impartite dall'autorità giudiziaria ai sensi dell'art. 85 c.p.p.

Abbozzando, a questo punto, una conclusione, necessariamente provvisoria, le scelte compiute sui punti sin qui analizzati nello Schema di riforma lasciano trasparire, oltre al notevole impegno che ha accompagnato i lavori nello sforzo di coniugare le (talora inevitabili) esigenze di anticipazione della soglia di tutela con le (altrettanto insopprimibili) istanze di salvaguardia dei diritti e delle garanzie tanto degli individui quanto delle imprese (principali destinatari dei precetti), il favore per un modello normativo di forte contrasto a quelle (*e solo a quelle*) imprese che, non rispettando regole e principi di corretta gestione e sicurezza, si collochino volontariamente fuori dal *mercato legale*, in smaccata antitesi col propugnato modello di competizione virtuosa cui il nostro Paese nel settore agroalimentare può e deve, storicamente e giuridicamente, aspirare.

⁹ Significativo intervento in chiave di depenalizzazione è stato quello attuato con l'art. 1 del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, in conformità della direttiva di cui all'art. 3 della legge delega 25 giugno 1999, n. 205.

L'eccezionalismo agricolo e la catena alimentare nel futuro della PAC

Il saggio analizza il tema dell'eccezionalismo agricolo alla luce della significativa differenza di poteri presente nella catena alimentare con riferimento sia alla esperienza nord-americana sia a quella europea. Storicamente gli Stati Uniti hanno dato rilievo al rapporto tra la *farm policy* e il *farm trade* nettamente distinte dalla *food policy*. Viceversa, in Europa il legato dell'economia premoderna ha portato a preservare il legame tra la *farm policy* e la *food policy* come emerge dagli obiettivi della PAC di cui all'art. 39 del TFUE. Di conseguenza, l'ampia nozione di agricoltura qui accolta è ambigua nella misura in cui comprende sia gli agricoltori in senso stretto sia gli altri operatori della catena agro-alimentare.

Nell'attuale crisi globale dell'economia, negli Stati Uniti la protezione degli agricoltori è affidata sia al rafforzamento del potere negoziale delle organizzazioni dei produttori agricoli anche sul piano della disciplina della concorrenza, sia all'introduzione di specifiche discipline privatistiche relative ai contratti di fornitura presenti nella catena alimentare. Viceversa, l'Europa continua di fatto a guardare con sospetto all'aumento del potere negoziale delle organizzazioni dei produttori agricoli in quanto teme che possa essere pregiudicata l'unità del mercato unico interno, per cui preferisce affidare la tutela dei *farmers* alle autorità antitrust sulla base solo di sanzioni amministrative e del rispetto della disciplina generale antitrust con il rischio così di sacrificare del tutto la politica agricola.

The paper analyzes the issue of agricultural exceptionalism in the light of the serious power imbalances that emerge in economic relations in the food chain in the experience of United States and the European Union. The United States has historically given a strong link between the Farm policy and Trade policy clearly distinct from the Food policy. In contrast, in Europe the legacy pre-modern economy has led to the preservation of the link between Farm policy and Food policy as is clear from Article 39 TFEU. Consequently, the very notion of agriculture is ambiguous in that it embraces both the farmers and the other economic operators in the food chain.

In the presence of the current global economic situation, in the US the protection of farmers in the agro-food chain is entrusted on strengthening the bargaining power of farmers' organizations also in competition law and on the introduction of statute law on production contracts. The European Union looks suspiciously strengthening the bargaining power of farmers' organizations for fear that the unity of the internal market may be prejudiced, therefore prefers to entrust the defense of farmers in the food chain to antitrust authorities only on the basis of administrative sanctions and the respect of the general competition rules at the risk of totally sacrificing agricultural policy.

1. Introduzione: l'eccezionalismo agricolo nell'attuale stagione. - 2. Le origini storiche dell'eccezionalismo agricolo nel rapporto tra agricoltura e alimentazione. - 3. L'esperienza nord-americana e quella europea: due modelli diversi. - 4. La tutela dei produttori agricoli nella catena alimentare degli USA dopo la crisi del protezionismo dei mercati. - 5. L'eccezionalismo agricolo e la catena alimentare nell'Unione europea: la via difficile alla ricerca di una nuova PAC.

1. - Introduzione: l'eccezionalismo agricolo nell'attuale stagione.

Nel dibattito economico giuridico degli ultimi anni è dato riscontrare una diffusa attenzione sul c.d. «eccezionalismo agricolo». È bene chiarire che la declinazione del fenomeno è contenutisticamente diversa nelle esperienze di molti Paesi ad economia di mercato e nei vari contesti istituzionali in cui esso si registra¹. Pur con questa avvertenza e a prescindere dalle varie motivazioni che ne sono alla base, si può correttamente sostenere che con esso, in definitiva, si segnala la presenza diffusa di una singolare devianza di trattamento giuridico per cui l'agricoltura (più precisamente l'esercizio dell'attività agricola) è destinataria, meglio beneficiaria, di normative più favorevoli nell'ambito tanto del diritto privato comune, quanto del diritto pubblico rispetto a quelle dettate per gli altri settori economici.

È inutile, al riguardo, un puntuale e compiuto riferimento a siffatti pacchetti disciplinari. È sufficiente qui limitarsi, a titolo esemplificativo, a richiamare quelli più diffusi che riguardano, sul versante

¹ Sul tema, si v. tra i più recenti contributi R. LEE, *European food governance. The contrary influences of market liberalization and agricultural exceptionalism*, in T. MARSDEN - A. MORLEY, *Sustainable Food Systems Building a New Paradigm*, Routledge, 2014, 62 ss.; nonché C. DAUGBIER - A. SWINBANK, *Ideas, Institutions, and Trade: The WTO and the Curious Role of EU Farm Policy in Trade Liberalization*, Oxford, 2009. Quanto all'esperienza nord-americana si v. S.A. SCHNEIDER, *A Reconsideration of Agricultural Law: A Call for the Law of Food, Farming, and Sustainability*, in 34 *Wm. & Mary Envtl. L. & Pol'y Rev.*, 2010, 935 ss.; J. FOSCOLO - M. ZIMMERMAN, *Alternative Growth: Forsaking the False Economies of Industrial Agriculture*, in 25 *Fordham Envtl. L. Rev.*, 2013-2014, 316 ss.; P.J. WALL, *Land Use and Agricultural Exceptionalism*, in 16 *San Joaquin Agric. L. Rev.*, 2006-2007, 219 ss. Per i riflessi legati alla globalizzazione dell'economia si v. M. TREBILCOCK - K. PUE, *The Puzzle of Agricultural Exceptionalism in International Trade Policy*, in 18 *Journal of International Economic Law*, 2015, 233 ss.

privatistico, la disciplina dell'impresa, la normativa antitrust, il diritto del lavoro, e, sul versante pubblicistico, il trattamento fiscale, quello relativo ai rifiuti e alla disciplina ambientale, quello relativo alle modificazioni in chiave edificatoria del territorio e, in particolare, il complesso degli interventi di agevolazione e di protezione negli scambi di prodotti agricoli tanto interni al territorio nazionale, quanto internazionali, di importazione e di esportazione². Si tratta, a ben vedere, di un complesso di devianze dalla disciplina ordinaria accumulate progressivamente nel corso del tempo e che registra, al suo interno, l'alternarsi di stagioni di più intensa presenza ad altre di stagnazione, se non di regressione.

La novità della recente riflessione è che essa, più che analizzare la presenza e le manifestazioni del fenomeno, si interroga sulle ragioni della sua stessa emersione e conservazione e, al riguardo, vede contrapposte due rigide posizioni: l'una, più radicale, tendente a porre fine all'eccezionalismo agricolo, l'altra, viceversa, orientata a difenderne e ribadire la necessaria persistenza.

Sullo sfondo di questa alternativa ed in termini schematici si può ben cogliere il diverso approccio alla globalizzazione dell'economia, tuttora egemone, nonostante la crisi degli ultimi anni: di qui, la presenza di contrapposte valutazioni secondo che si intenda assecondarne la compiuta affermazione a livello planetario, eliminando le ultime sacche di resistenza alla stessa, ovvero correggerne, più che contrastarne, i paradigmi fondativi, evidenziando gli esiti negativi cui può portare la sua attuazione esasperata. In termini culturali e ideologici, è bene chiarirlo, la contrapposizione che ha dominato ampia parte del Novecento tra liberismo economico e pianificazione statale, tra liberismo e socialismo, appare alle nostre spalle. Nell'attuale stagione sono tornati all'attenzione, ma liberati dalle sovrastrutture ideologiche, tanto il contrasto nella teoria

² Sebbene i dati segnalino una contrazione negli ultimi anni, il settore agricolo continua ad essere beneficiario di notevoli sostegni finanziari sia pure attuati in diverse forme: sul punto, si v. il recente rapporto a cura dell'OECD, *Politiques agricoles: suivi et évaluation 2014 Pays de l'OCDE: Pays de l'OCDE*, 74 ss.

economica tra la visione di Keynes³, alla base del più maturo costituzionalismo del Novecento, e quella di Hayek⁴, ispiratrice della *Reaganeconomics* e del *Thacherismo* e alla base del c.d. *Washington Consensus*⁵ nonché dell'attuale globalizzazione, quanto la riflessione di Polanyi per molti decenni trascurata⁶. Tutta questa letteratura, a ben vedere, è accomunata nell'indiscutibile rilievo da assegnarsi alla libertà economica e alla necessità di avvalersi della moderna istituzione costituita dal mercato, salvo a dividersi, in misura significativa, quanto alla sussistenza di limiti operativi del mercato stesso, alle presunte sue capacità autocorrettive e al suo presunto autonomo affermarsi e persistere, in termini di ordine naturale spontaneo, anche a prescindere dalla diversità dei contesti sociali ed istituzionali di riferimento, nonché all'identificazione, in definitiva, dell'economia stessa con il solo mercato autoregolantesi.

In termini sintetici, l'eccezionalismo agricolo è riconducibile a due sostanziali caratteristiche che l'agricoltura presenta: l'una, per certi versi irriducibile, si riferisce alla funzione che essa svolge nel fornire agli esseri umani la maggior parte dei prodotti necessari per

³ Ci si riferisce non solo al saggio su *La fine del laissez faire*, ma anche al più ampio e famoso lavoro su *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, Torino, 2013. Sul grande economista di Cambridge esiste una letteratura immensa. Per una recente rilettura della sua lezione si v. G. LA MALFA, *Jhon Maynard Keynes*, Milano, 2015. Sull'attualità del pensiero di Keynes alla luce delle recenti crisi finanziarie, si v. P. MINSKY HYMANM, *Keynes e l'instabilità del capitalismo*, Milano, 2009.

⁴ Nel quadro della vasta produzione di Hayek si v. fundamentalmente lo stimolante ampio lavoro su *Legge, legislazione e libertà. Critica dell'economia pianificata*, Milano, 2010. Per una sintesi, pur descrittiva, del contrasto tra Hayek e Keynes e, sostanzialmente, tra le due linee teoriche e di politica economica che hanno segnato la storia economica del secolo scorso, si veda il recente saggio di N. WAPSHOTT, *Keynes o Hayek. Lo scontro che ha definito l'economia moderna*, Milano, 2012.

⁵ Si tratta della formula coniata da J. WILLIAMSON, *The Washington Consensus as a Policy Prescription for Development*, nel 2004, su cui v. ID., *A Short History of the Washington Consensus*, Paper commissioned by Fundación CIDOB for a conference «From the Washington Consensus towards a new Global Governance», Barcellona, 24-25 settembre 2004, volta a riassumere le parole d'ordine circa lo sviluppo da sostenersi nei Paesi sud-americani ed improntate al nuovo liberismo: per una sintetica disamina si v. di recente J.D. SYMONIAK, *The Washington Consensus*, in *New Voices in Public Policy*, Vol. V, Winter 2010/2011. Per ampi riferimenti bibliografici si rinvia A. JANNARELLI, *Cibo e diritti Per un'agricoltura sostenibile*, Bari, 2015, 38, nt. 48. Per una valutazione critica di tale dottrina, a partire dalla crisi finanziaria degli anni recenti, si v. per tutti C. LOPES, *Economic Growth and Inequality: The New Post-Washington Consensus*, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 2011, 94 ss.

⁶ Per il richiamo congiunto a Keynes e a Polanyi, si v. K. POLANYI-LEVITT, *Why Keynes and Polanyi? Why now?*, in *Revue du MAUSS*, 2007, 411 ss.; sull'attualità del pensiero di Polanyi, si v. per tutti T.W. HARRISON, *The Pyrrhic Triumph of Finance Capital and the Return of Polanyi*, in *1 Athens Journal of Social Sciences*, 2014, 184 ss.

la sua alimentazione⁷. L'altra, di ordine strutturale, ma che negli ultimi secoli il processo tecnologico e sociale hanno incisivamente ridimensionato ed in parte rimosso, si collega appunto alla singolarità dei processi produttivi agricoli, alla rigidità tanto del fondamentale fattore produttivo impiegato (la terra) quanto dei cicli colturali di natura biologica coinvolti, alla (quasi inevitabile) frantumazione della produzione per via della molteplicità delle unità aziendali agricole coinvolte, alla complessità dei rischi che accompagna l'esercizio di questa attività produttiva, nonché alle difficoltà di contenerne o ridurre i costi di produzione, all'incidenza, in definitiva, di tutte queste caratteristiche sul corretto funzionamento dei moderni mercati delle *commodities* agricole.

A ben vedere, quella ora segnalata è una sola faccia della medaglia. Infatti, l'eccezionalismo agricolo è volto a rispondere anche agli effetti legati al diverso combinarsi delle caratteristiche ora evidenziate nel corso della storia economica e sociale o, più esattamente, alla diversità dei modi con cui nel corso della storia economica e sociale il profilo funzionale che da secoli lega agricoltura e alimentazione è stato coordinato con quello strutturale riguardante i processi produttivi, volta a volta condizionati dai modelli sociali, dallo sviluppo delle tecnologie, nonché dalle ideologie e dalle precomprensioni affermatesi come egemoni nei diversi contesti sociali e tempi storici. In questa prospettiva, la lettura dell'attuale modo di porgersi della questione relativa all'eccezionalismo agricolo, con particolare riguardo all'esperienza dei Paesi europei (coinvolti, ieri, nella Comunità economica europea, oggi, nell'Unione europea), esige una sintetica lettura storica della vicenda. Infatti, l'acquisizione stessa, a livello della politica economica e del diritto, circa la c.d. eccezionalità agricola ha cominciato ad emergere, nei termini giu-

⁷ Sul punto esiste una ampia tradizione nella letteratura economica: si v. per tutti, A. CLÉMENT, *La spécificité du fait alimentaire dans la théorie économique. Les fondements historiques et les enjeux*, in *Ruralia*, 2000, 2 ss. È il caso di osservare, peraltro, che la natura organica e biologica del cibo non solo influisce sulla strutturazione dell'intero sistema alimentare in termini di qualità, di valore e di rischi, ma tende a differenziarlo nel tempo e nei luoghi per ragioni culturali, nonostante le spinte all'uniformizzazione anche dei consumi e delle pratiche alimentari propria della globalizzazione.

ridici sopra evidenziati, proprio a partire dalle soglie della modernità, sia pure all'interno di una risalente *Weltanschauung*, quanto al legame indissolubile tra agricoltura ed alimentazione umana.

2. - Le origini storiche dell'eccezionalismo agricolo nel rapporto tra agricoltura e alimentazione.

Nelle società premoderne, nelle quali la maggioranza della popolazione era dedita alla agricoltura e destinava all'autoconsumo una parte significativa dei prodotti agricoli, il settore agricolo non era percepito come fonte di ricchezza, bensì fondamentalmente come fonte in primo luogo del cibo, ossia di ciò che resta tuttora indispensabile per il soddisfacimento del primario bisogno alimentare dell'umanità. La diffusa percezione collettiva circa il ruolo dell'alimentazione quale funzione sociale essenziale dell'agricoltura si collegava altresì all'altra condivisa convinzione per la quale la produttività dei campi era considerata esclusivamente un dono della natura, assicurato solo da alcune terre e non certo da tutte, ossia considerata come un dato esogeno e non modificabile. In quel contesto, contraddistinto peraltro dalla rigida struttura feudale in ordine sia all'appartenenza dei terreni sia agli *status* sociali dei singoli ed in cui la moderna proprietà privata della terra iniziava i suoi primi passi, era il sistema sociale ad orientare in maniera rigida l'accesso alle fonti di sostentamento, sulla base del modello della c.d. «economia morale»⁸. Sul presupposto della sostanziale immutabilità dell'offerta agricola, le esigenze dell'alimentazione, a partire da quelle espresse dalle fasce più deboli della popolazione, prevalevano in misura radicale sulle ragioni economiche dei produttori agricoli e guidavano il processo distributivo dei prodotti agricoli lungo

⁸ È sufficiente qui il riferimento al fondamentale saggio di E.P. THOMPSON, *The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century*, in *Past and Present*, 1971, e pubblicato in Italia con il titolo *L'economia morale delle classi popolari inglesi del secolo XVIII*, 2009. Sul rilievo della «moral economy» nel periodo premoderno, si v. la recente messa a punto di N. GÖRTZ, «Moral economy»: its conceptual history and analytical prospects, in 11 *Journal of Global Ethics*, 2015, 147 ss.

un percorso a cerchi concentrici che mirava a fornire innanzitutto il *necessario* per il sostentamento della popolazione residente a prezzi bassi, per poi occuparsi dell'eventuale *superfluo* della medesima produzione da destinare ai luoghi più lontani da quelli di origine. Tale sistema esigeva fundamentalmente il sacrificio dell'autonomia dei produttori agricoli. Questi, infatti, una volta soddisfatte le esigenze dell'autoconsumo, erano tenuti a portare tutte le loro produzioni nel villaggio più vicino al fine della vendita in modo che fosse innanzitutto soddisfatta la domanda alimentare delle popolazioni residenti nei luoghi di produzione. Stante la relativa ampiezza dell'offerta rispetto alla domanda locale, i prezzi dei prodotti agricoli erano relativamente bassi e alla portata anche dei più indigenti a cui, peraltro, si assicurava la priorità nell'accesso stesso ai luoghi di vendita. Al contempo, la commercializzazione dei prodotti non assorbiti dal mercato locale era riservata solo ai commercianti autorizzati alla vendita extraterritoriale: solo costoro, dunque, potevano lucrare sul «superfluo» e quindi ottenere prezzi più remunerativi. In altri termini, il primato della funzione alimentare dell'agricoltura si basava sulla sostanziale negazione della natura economica dell'attività agricola in quanto tale. La circolazione della produzione agricola, essenziale per l'alimentazione umana e ritenuta nella sua entità dipendente dalle sole forze della natura, si attuava in un sistema giuridico fondato su gabbie territoriali e mercati chiusi la cui presenza, in definitiva, se penalizzava in primo luogo i produttori agricoli, proprio al fine di garantire l'accesso al cibo alle popolazioni residenti, al tempo stesso, favoriva i commercianti, i soli autorizzati a vendere i prodotti agricoli fuori dalla zona di origine. L'artificialità di siffatto sistema, che implicava un rigido controllo sociale della produzione agricola, ben poteva, d'altro canto, rilevarsi tanto dalla persistente presenza di un mercato nero della produzione volto ad aggirare i controlli nonostante la previsione di severe sanzioni penali per i trasgressori di quell'ordine economico, quanto dalla frequenza con la quale la carenza di cibo, per lo più dovuta ai bassi rendimenti dei terreni ed ai cattivi raccolti, era percepita a livello sociale principalmente come effetto di fenomeni speculativi e

di ammassi illeciti, tanto da generare rivolte e ribellioni anche sanguinose. In definitiva, i prodotti agricoli erano socialmente e giuridicamente considerati fondamentalmente come *alimenti* e non già come *merci* e, dunque, soggetti ad una disciplina circolatoria molto rigorosa nell'interesse della collettività locale, salvo a diventare, per la parte risultata eccedentaria rispetto al consumo locale, merce nelle mani dei commercianti professionali⁹.

La visione moderna dell'agricoltura come settore economico ha inizio quando, nel leggere per la prima volta tutti i fenomeni produttivi in termini di sistema, i fisiocratici hanno evidenziato che il modello sino ad allora praticato mortificava, innanzitutto, la propensione all'aumento della produzione da parte dei produttori agricoli. In tale modello, infatti, i produttori agricoli non erano incentivati ad aumentare le produzioni posto che ciò avrebbe determinato per loro la fruizione di prezzi ancora più bassi¹⁰. L'agricoltura, in altre parole, era tutt'altro che un settore sviluppato in maniera compiuta; le terre agricole erano utilizzate in maniera inefficiente, laddove la produzione avrebbe potuto espandersi ampiamente sol che si fosse determinata l'eliminazione delle gabbie dei prezzi tra locale e non locale, tale da permettere il formarsi di un prezzo medio più alto rispetto a quello basso «imposto» ai soli produttori agricoli. In definitiva, bisognava, secondo i fisiocratici, favorire la proprietà privata

⁹ In altri termini, nelle economie premoderne, o se si vuole precapitalistiche, il libero mercato costituiva semplicemente un'opportunità solo per alcuni, mentre la maggior parte della produzione economica si basava sulla produzione agricola in piccola scala in cui i beni erano direttamente consumati dagli stessi produttori. È con la modernità che il mercato non è più un semplice meccanismo dello scambio e della distribuzione, ma si prospetta con il principale fattore determinante e regolatore dei rapporti sociali. Non deve sorprendere, allora, se questo mutamento abbia coinvolto il settore agricolo fonte dell'alimentazione. Come è stato osservato, E. MEIKSINS WOOD, *The Agrarian Origins of Capitalism*, in *Monthly Review*, 1998, volume 50, fasc. 3, luglio-agosto, «The emergence of the market as a determinant of social reproduction presupposed its penetration into the production of life's most basic necessity, food».

¹⁰ Il complessivo sistema premoderno favoriva, in definitiva, semplicemente la «production for subsistence», sì da configurare un'indubbia barriera anche verso la specializzazione delle produzioni agricole, la loro trasformazione e la espansione stessa della produzione: sul punto si v. R. BRENNER, *The Agrarian Roots of European Capitalism*, in *97 Past & Present*, 1982, 16 ss., in part. 36. Peraltro, in presenza del divieto per i produttori agricoli di poter liberamente vendere le loro produzioni, veniva mortificata la stessa opportunità di produrre in maniera competitiva per il mercato: sul punto si v. G. KENNEDY, *Diggers, Levellers and Agrarian Capitalism*, Lexington books, 2008, 65.

delle terre e permettere agli agricoltori di intervenire liberamente sul mercato quanto alla vendita dei loro prodotti, sì da favorire, in tal modo, la libertà di commercio a partire da quella interna ai territori «statali» con l'eliminazione dei privilegi corporativi di cui fruivano i commercianti.

La soluzione fisiocratica a favore del libero commercio e della libera iniziativa economica, a partire da quella dei produttori agricoli, nonché dell'instaurazione di mercati aperti anche a livello internazionale, quale ricetta fondamentale per risolvere definitivamente il problema della carenza di alimenti, si è dunque affermata nella modernità, in una con l'altro paradigma basato sull'espansione della proprietà privata dei terreni agricoli e dei fondi rustici, nell'ottica della caduta del sistema feudale e dell'ascesa della borghesia¹¹. Di qui il passaggio da un sistema sociale rigido e gerarchico, come quello premoderno, orientato a disciplinare direttamente l'accesso agli alimenti, ad un sistema di libera circolazione delle terra e di libertà di iniziativa produttiva, quali presupposti sufficienti per l'espansione delle produzioni agricole e la strutturazione moderna del rapporto tra agricoltura ed alimentazione, tra diritto agrario e diritto alimentare. Come dire, dunque, che veniva capovolto il paradigma preesistente. Era proprio la configurazione dei prodotti agricoli come *merci*, di conveniente produzione, ad assicurarne la maggiore realizzazione e l'utilizzazione come *alimenti* sempre più adeguate alla domanda di una popolazione in crescita¹².

Infatti, da quel momento, ossia dal momento in cui il settore agricolo è stato posto al centro di una precisa politica promozionale del diritto, racchiusa in definitiva nel nascente moderno diritto agrario, si è affermato un nuovo preciso paradigma fondamentale

¹¹ Per una recente ampia riflessione sulla crisi del feudalesimo nell'avvento della società moderna, a partire dal settore primario, si v. M.A. ŽMOLEK, *Rethinking the Industrial Revolution: Five Centuries of Transition from Agrarian to Industrial Capitalism in England*, Brill, 2013.

¹² Nel corso dell'Ottocento si evidenziò, peraltro, che era da rovesciarsi l'impostazione avanzata da Malthus che considerava la popolazione una variabile dipendente dalla produzione alimentare, laddove viceversa era proprio la pressione della complessiva domanda a partire da quella del cibo a favorire il complessivo sviluppo economico, in particolare anche del settore agricolo: sul punto si v. per tutti il saggio famoso della E. BOSERUP, *The Condition of Agricultural Growth. The Economics of Agrarian Change under Population Pressure*, Londra, 1965.

secondo il quale, a voler utilizzare formule sintetiche, il «diritto alimentare» non può fare a meno del «diritto agrario». Le politiche finalizzate ad assicurare produzioni agricole pienamente adeguate a soddisfare la domanda alimentare in termini di *Farm Policies* assumono rilievo prioritario sulla *Food Policy* in quanto è dall'esatta impostazione ed attuazione delle prime che dipende la formulazione corretta della seconda ovvero la soluzione del problema relativo al soddisfacimento ottimale delle esigenze alimentari della società. In altri termini, per quanto siano distinte, l'agricoltura e l'alimentazione sono sempre interconnesse, *embedded* nella prospettiva teorica di Polanyi, con l'implicito coinvolgimento dell'intero assetto dell'ambiente naturale¹³.

Il precipitato sistemico del solo legame virtuoso così individuato tra agricoltura e alimentazione è l'acquisita consapevolezza secondo la quale, venuti definitivamente meno i vincoli formali premoderni alla mobilità sociale, la remunerazione dei produttori agricoli avrebbe dovuto essere pur sempre ragionevole ed in grado di soddisfare le giuste attese degli addetti al settore primario: si è così delineata la condizione fondamentale perché una parte della popolazione continui a restare attiva nel settore primario ed assicuri l'approvvigionamento della materia prima alimentare nell'interesse dell'intera società, sì da favorire lo sviluppo complessivo dell'economia¹⁴.

Sia pure collocata in un diverso contesto, è significativa l'osservazione che Malthus avanzava agli inizi dell'Ottocento. Nell'esprimere la sua preferenza per un sistema economico misto, ossia fondato sulle produzioni agricole e su quelle c.d. mercantili, egli sottolinea-

¹³ Su questa linea si v. il recente contributo di M. FAKHRI, *Food as a Matter of Global Governance*, in 11 *Journal of International Law and International Relations*, 2015, 68 ss., in part. 81; si v. anche A. JANNARELLI, *Cibo e diritti. Per un'agricoltura sostenibile*, cit. e F. COLLART DUTILLEUL, *The law pertaining to food issues and natural resources exploitation and trade*, in <http://www.agricultureandfoodsecurity.com/content/1/1/6>.

¹⁴ Per i Paesi in via di sviluppo, come si è osservato [P. STREETEN, *Transitional Measures and Political Support for Food Price Policy Reform*, in J. PRICE GITTINGER - J. LESLIE - C. HOISINGTON (a cura di), *Food Policy. Integrating Supply, Distribution and Consumption*, Baltimore e London, 1987, 277] i *Policymakers* si sono trovati di fronte ad un fondamentale dilemma tra scelte di breve e di lungo periodo: «On the one hand, they want high prices for food to encourage agricultural production. On the other hand, they want low prices to protect poor buyers of food».

ava che «è una grande quistione il sapere, se in certe circostanze si debba mantenere *artificialmente*, fra le classi agricola e mercantile, l'equilibrio richiesto, qualora non possa naturalmente stabilirsi da sé» ed aggiungeva «*Fra i pratici problemi dell'Economia politica, non ve n'ha un altro che possa sembrare più importante di questo*»¹⁵ (il corsivo è nostro).

In effetti, l'esigenza di una politica economica e del diritto *ad hoc* per il settore agricolo, al di là della semplice ricetta dei fisiocratici basata sulla sola assoluta libertà dei traffici e sull'eliminazione di ogni barriera alle esportazioni e alle importazioni dei prodotti agricoli, si è andata rafforzando dal momento in cui l'esperienza delle società in via di industrializzazione ha evidenziato le singolari peculiarità che il settore agricolo presentava una volta inserito nella economia di mercato. Infatti, con l'avvento della libertà economica moderna, i mercati agricoli hanno rivelato la loro strutturale instabilità a causa del combinarsi di una molteplicità di circostanze: da un lato, l'inelasticità della offerta e della stessa domanda dei prodotti agricoli, dall'altro, la strutturale debolezza sul mercato dei singoli produttori agricoli chiamati, peraltro, a fare i conti con la tendenziale riduzione storica dei prezzi dei prodotti agricoli, a causa all'espansione delle produzioni di base legata alla progressiva industrializzazione del settore primario. Tale riduzione, di conseguenza, avrebbe colpito gli stessi redditi degli agricoltori, erosi, a loro volta, dall'aumento dei costi di produzione dovuti all'utilizzo di nuovi fattori produttivi acquistati dal settore agroindustriale tendenzialmente operante in maniera oligopolistica, se non monopolistica¹⁶.

Per altro verso, l'accentuata divisione del lavoro propria dell'economia industriale ha progressivamente ridimensionato i rapporti diretti tra gli agricoltori ed i consumatori finali. Infatti, la produzione agricola desti-

¹⁵ Così, MALTHUS, *Saggio sul principio della popolazione*, in *Biblioteca dell'economista*, seconda serie *Trattati speciali*, vol. XI-XII, Torino, 1868, 307. Sull'attualità del tema sino alle soglie della egemonia acquisita dalla globalizzazione dell'economia si v. NURUL ISLAM (a cura di), *The Balance between Industry and Agriculture in Economic Development*, New York, 1989.

¹⁶ Per una recente efficace sintesi quanto all'approccio protezionistico emerso nelle economie dei Paesi industrializzati lungo il Novecento per il settore agricolo, v. il lucido saggio di A. ORFORD, *Food Security, Free Trade, and the Battle for the State*, in 11 *J. Intl L & Intl Rel.*, 2015, 1 ss. nonché J.F.M. SWINNEN, *The Growth of Agricultural Protection in Europe in the 19th and 20th Centuries*, in 32 *The World Economy*, 2009, 1499 ss.

nata alla alimentazione è stata in larghissima parte inserita nell'ambito di un sistema di relazioni economiche di filiera, il c.d. *Agribusiness*¹⁷, nel quale il settore primario tende a trasformarsi in un settore manifatturiero, in quanto è presente da un lato come acquirente di fattori produttivi di origine industriale, dall'altro come fornitore della materia prima all'industria alimentare e alla grande distribuzione. Nel sistema agro-alimentare, il settore agricolo è stato progressivamente marginalizzato posto che, prima di giungere al consumatore, le *commodities* agricole di base subiscono processi di trasformazione e di lavorazione da parte dell'industria alimentare e della grande distribuzione il cui valore aggiunto, come alimenti, risulta progressivamente superiore a quello della materia prima impiegata.

L'eccezionalismo dell'agricoltura si è dunque manifestato nell'esperienza dei Paesi europei fondamentalmente attraverso il governo dei mercati agricoli e la tendenziale differenziazione del trattamento giuridico previsto per gli operatori del settore primario da quello dettato per gli operatori presenti negli altri settori economici. In ordine al governo dei mercati, accanto al tradizionale ricorso a dazi doganali, quanto ad importazioni ed esportazioni o ad altre misure di effetto equivalente, il regime di favore per l'agricoltura si è in molti Paesi ad economia di mercato attuato, innanzitutto, attraverso puntuali deroghe in ordine all'applicazione della disciplina della concorrenza, ossia della disciplina che fa da cornice fondamentale al corretto funzionamento del libero mercato.

A titolo esemplificativo, come emerge nell'esperienza sia degli Stati Uniti, sia della Comunità europea del 1957, oggi Unione europea, a dispetto della contrarietà in linea di principio della normativa antitrust ad intese orizzontali tra i produttori in ragione della loro diretta incidenza anticompetitiva, l'associazionismo tra i produttori agricoli è stato non solo permesso, ma anche favorito

¹⁷ Il concetto di *Agribusiness* (avanzato per la prima volta da J.H. DAVIS e R.A. GOLDBERG autori del saggio omonimo *The Concept of Agribusiness*, London 1957) è di estrema importanza in quanto prospetta la necessità di un approccio sistemico per cogliere in concreto l'effettiva situazione del settore primario nonché le dinamiche che guidano le relazioni intersettoriali. Su questa linea si colloca, sia pure in termini diversi, la successiva riflessione di L. MALASSIS, *Economie agro-alimentaire, I Economie de la consommation et de la production agro-alimentaire*, Parigi, 1973.

al fine di assicurare il miglior funzionamento dei mercati agricoli. Paradossalmente, proprio il modello della libera concorrenza, di fatto operante tra i produttori agricoli in virtù della irriducibile frantumazione dell'offerta agricola ed assunto dalla teoria classica economica quale modello economico «naturale» da privilegiare, è stato ritenuto non adeguato alla luce delle caratteristiche dei mercati agricoli. Di qui, la previsione di deroghe significative tanto nella legislazione nord-americana quanto in quella europea.

3. - L'esperienza nord-americana e quella europea: due modelli diversi.

In realtà, nell'ambito del quadro descrittivo ora delineato, l'eccezionalismo agricolo è stato praticato in maniera sensibilmente diversa nell'esperienza europea rispetto a quella nord-americana. Quest'ultima, a ben vedere, nel riferirsi ad una situazione socio-economica del tutto nuova e priva dei condizionamenti culturali riconducibili a retaggi dell'epoca premoderna, ha affrontato il tema dell'eccezionalismo agricolo in una situazione in cui la questione alimentare non ha mai presentato i caratteri problematici e drammatici che essa, viceversa, aveva conosciuto nella storia europea premoderna. Negli Stati Uniti, l'agricoltura, in altre parole, è stata vista come un settore economico alla stessa stregua degli altri, come tale soggetto alle regole del mercato sia pure corrette in considerazione delle sue peculiarità. Il *favor* per il settore primario si è così potuto esprimere, esclusivamente quanto correttamente, in termini di *Farm Policy* finalizzata a proteggere i soli agricoltori in senso stretto, a partire dalle relazioni con le imprese industriali e commerciali, loro controparti lungo la filiera agro-alimentare sino ai traffici internazionali aventi ad oggetto derrate agricole. In altre parole, negli *States* la funzione strumentale della *Farm Policy* rispetto alla *Food Policy* è rimasta sempre sullo sfondo e mai in primo piano, proprio in ragione dell'originaria abbondanza delle produzioni agricole di base ottenute nell'intero territorio nord-americano e, dunque, del

rilievo strategico da riconoscere, se mai, alla collocazione di buona parte della produzione agricola nord-americana fuori dal suolo statunitense, ossia sui mercati internazionali¹⁸. Non è un caso che l'interventismo pubblico a partire dal *New Deal* ha dovuto affrontare il problema della caduta vertiginosa dei prezzi dei prodotti agricoli e, conseguentemente, dei redditi degli agricoltori, per via dell'eccedenza delle produzioni agricole rispetto al fabbisogno alimentare interno emerso nei primi decenni del Novecento. Sotto questo profilo, è a partire da quell'epoca che per gli Stati Uniti, la *Farm Policy* ha cominciato ad essere strettamente legata alla *Trade Policy* nel quadro di un sempre più evidente «global industrial agro-food system».

A voler richiamare qui la sola disciplina antitrust di favore prevista per il settore agricolo ai primi del Novecento, la normativa federale nord-americana ha non solo permesso la costituzione delle associazioni dei produttori agricoli, ma anche ammessa la possibilità per queste di fissare il prezzo di vendita dei prodotti agricoli coinvolti, fermo restando, in via del tutto residuale, il potere di intervento dell'Amministrazione pubblica, nella specie del Ministero dell'agricoltura, in caso di fissazione di un prezzo ritenuto ingiustificatamente alto¹⁹. In quel contesto, sono state altresì introdotte numerose agenzie amministrative per facilitare gli accordi tra i *farmers* nella consapevolezza che il settore agricolo è talmente decentralizzato e disperso che gli accordi tra i privati finalizzati a manipolare i mercati sono troppo difficilmente attuabili ed in grado di eliminare la concorrenza.

A fronte di quanto emerso negli Stati Uniti, l'esperienza europea si presenta diversa. In questa, infatti, il retaggio della esperienza vissuta in epoca premoderna ha innanzitutto impedito fundamental-

¹⁸ Sulla necessità in questo momento storico di dare rilievo anche negli USA all'interconnessione tra l'*Agricultural Law* e la *Food Law* si v. S. TAI, *Food Systems Law from Farm to Fork and Beyond*, in 45 *Seton Hall L. Rev.*, 2015, 109 ss.

¹⁹ Sul *Capper Volstead Act* del 1922, con cui il sistema giuridico nord-americano ha previsto un esplicito trattamento di favore per l'associazionismo agricolo a proposito della disciplina antitrust, esiste una vasta letteratura. Per la genesi della disciplina si rinvia per tutti a V.S. WOESTE, *The Farmer's Benevolent Trust: Law and Agricultural Cooperation in Industrial America, 1865-1945*, EH.NET, 2000; sulla più recente esperienza si v. P.C. CARSTENSEN, *Agricultural Cooperatives and the Law: Obsolete Statutes in a Dynamic Economy*, in 58 *South Dakota Law Review*, 2013, 462 ss.

mente che si mettesse da parte il legame organico, proprio di quell'epoca passata, tra la *Farm Policy* e la *Food Policy* del tutto estraneo alla giovane esperienza del Nuovo Mondo. Nel caso dell'Europa, la moderna configurazione dell'agricoltura come settore economico non ha portato a riconoscere nell'attuazione rigorosa della libera concorrenza la via maestra per il suo funzionamento. La concorrenza è stata considerata come strumento prezioso, ma non irrinunciabile, in vista del perseguimento e dell'attuazione della politica agricola. Siffatto orientamento, già diffuso nella cultura socio-politica dei Paesi europei, è alla base delle scelte costituzionali adottate nel Trattato di Roma del 1957 e tuttora presenti nel Trattato di funzionamento dell'Unione europea. Peraltro, la peculiarità del modello adottato in Europa nel 1957 e ancora oggi formalmente vigente non si esaurisce nella sola funzione strumentale e non finalistica assegnata alla concorrenza con riferimento alla politica agricola. Il portato più significativo del legame mantenuto tra la *Farm Policy* e la *Food Policy* nell'esperienza europea si coglie in maniera illuminante negli obiettivi della PAC delineati nell'art. 39 dell'attuale TFUE coincidenti con quelli previsti nell'originario art. 39 del Trattato di Roma. Infatti, nell'accomunare, tra l'altro, l'*Agricultural Support* alla *Consumer Protection*, in particolare nel dover perseguire contestualmente «un tenore di vita equo alla popolazione agricola grazie al miglioramento del reddito individuale» degli addetti al settore primario, la sicurezza degli approvvigionamenti, nonché prezzi ragionevoli ai consumatori, la politica agricola comunitaria, disegnata nel Trattato di Roma, intendeva coordinare al proprio interno, anche mediante il governo dei mercati agricoli, la *Farm Policy* e la *Food Policy* ossia l'agricoltura in senso stretto e l'alimentazione finale dei consumatori. In altri termini, nei Trattati europei, la funzione alimentare dell'agricoltura partecipa alla stessa individuazione sia della politica agricola sia, di conseguenza, della stessa nozione giuridica di agricoltura.

La proiezione finalistica riconosciuta al settore primario quale primo gradino della filiera alimentare è alla base, a ben vedere, della nozione merceologica dell'agricoltura adottata dai Trattati, per cui la politica

agricola europea non si riferisce soltanto agli agricoltori e alle strutture produttive di base (in termini di *Farm Policy* in senso stretto), ma guarda tutti gli operatori della filiera agro-alimentare sino al consumatore finale destinatario dei prodotti agricoli (in termini di *Food Policy*).

Di qui, in definitiva, la presenza nella disciplina europea di un pluralismo definitorio a proposito del settore primario che coinvolge *agricoltura e alimentazione*²⁰. In alcuni casi, in particolare a proposito della politica delle strutture e degli aiuti di Stato, la nozione di agricoltura si restringe rigorosamente agli operatori del settore primario, contrapponendosi così gli agricoltori agli altri operatori economici della filiera agro-alimentare. Viceversa, a proposito, della *food safety*, anche l'impresa agricola è configurata come impresa alimentare, alla stessa stregua delle imprese commerciali impegnate nella trasformazione di prodotti agricoli in alimenti o nella loro distribuzione.

Al di là delle ultime osservazioni ora svolte, il precipitato più significativo dell'approccio europeo nell'originaria configurazione della PAC, e, dunque, dell'eccezionalismo agricolo, quale delineato nell'art. 39 del Trattato, ben può identificarsi nell'accentuato protezionismo attuato in Europa per molti decenni attraverso una diretto intervento sui prezzi dei prodotti agricoli con riferimento anche alla loro circolazione fuori dal territorio europeo. Il cuore del sostegno all'agricoltura, affinché essa potesse in primo luogo assicurare il soddisfacimento della domanda alimentare delle popolazioni europee, è stato per molti decenni rappresentato dalla sostituzione dei prezzi di mercato con prezzi amministrati e, in definitiva, con l'attuazione di un complesso sistema di interventi sui mercati al fine di orientare le stesse produzioni agricole di base verso gli obiettivi di politica economica individuati a livello europeo.

La disciplina pur sempre di favore in ordine alla concorrenza, in definitiva, è rimasta sullo sfondo, in quanto l'attuazione di un mercato agricolo unico, all'interno di tutto territorio europeo, è stata affidata innanzitutto alla politica dei prezzi dei prodotti agricoli da

²⁰ Sul punto si v. A. JANNARELLI, *Pluralismo definitorio dell'attività e dell'impresa agricola tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2007, 469 ss.

realizzarsi mediante un massiccio trasferimento di risorse finanziarie dai consumatori europei al sistema agro-alimentare, a partire dagli operatori agricoli di base, e filtrato attraverso le istituzioni sovranazionali. In particolare, l'aiuto al reddito dei produttori agricoli è stato realizzato attraverso la fissazione di prezzi dei prodotti agricoli più alti di quelli che si sarebbero determinati sul mercato libero e presenti nei mercati internazionali delle *commodities* agricole, sì da incentivare, nel contempo, l'aumento dell'offerta agricola europea, ben al di là della sola domanda interna al vecchio continente.

Nella esperienza europea, l'eccezionalismo assicurato dalla disciplina antitrust si è manifestato permettendo non solo l'associazionismo tra i produttori agricoli, ma, più in generale, nella prospettiva della filiera agro-alimentare presente nell'art. 39 del TFUE, anche gli accordi aventi ad oggetto i prodotti agricoli sempre che, però, essi fossero in linea e non in contrasto con la politica agricola fissata nel Trattato medesimo. A questo proposito, per le associazioni dei produttori, a differenza di quanto previsto negli *States*, si è sempre escluso che gli accordi possano avere ad oggetto la fissazione dei prezzi dei prodotti agricoli, proprio in quanto tale pratica è stata ritenuta, come tale, potenzialmente confliggente con la politica dei prezzi dei prodotti spettante alle istituzioni europee e come si è già osservato assunta per decenni come lo strumento fondamentale per l'attuazione del mercato unico interno al territorio comprensivo dei territori dei Paesi aderenti alla Comunità europea, oggi all'Unione²¹.

4. - La tutela dei produttori agricoli nella catena alimentare degli USA dopo la crisi del protezionismo dei mercati.

La distanza tra l'eccezionalismo agricolo presente nella esperienza statuni-

²¹ Per una ampia disamina della disciplina antitrust applicabile all'agricoltura prima dell'ultima stagione della politica agricola comunitaria si v. A. JANNARELLI, *La concorrenza e l'agricoltura nell'attuale esperienza europea: una relazione «speciale»*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2009, 515 ss.; sui successivi sviluppi si v. ID., *L'associazionismo dei produttori agricoli ed il «tabù» dei prezzi agricoli nella disciplina europea della concorrenza. Considerazioni critiche sul reg. 261 del 2012 in materia di latte e prodotti-lattiero caseari*, *ivi*, 2012, 179 ss.

tense e quello proprio dell'Unione europea è emersa, peraltro, in maniera ancor più evidente, a partire dal momento in cui il meccanismo degli aiuti direttamente distorsivi del mercato dei prodotti agricoli ha da un lato prodotto effetti perversi di ordine finanziario ed ambientali per i Paesi produttori (nel nostro caso Stati Uniti e Comunità europea), dall'altro generato forti tensioni e conflitti internazionali tra le due aree economiche. Un'accelerazione del processo di revisione di siffatta modalità di attuazione dell'eccezionalismo agricolo è intervenuta a seguito da un lato dell'accordo tra Stati Uniti ed Europa che ha dato vita alla WTO, dall'altro alla progressiva globalizzazione dei mercati agricoli affermatasi a livello planetario, come tale, ostile verso tutte le manifestazioni di protezionismo economico e, in definitiva, incline a considerare i prodotti agricoli sempre e solo come merci e, dunque, portata a negare ogni rilevanza alla loro destinazione alimentare²², a partire dalla stessa domanda proveniente dalla popolazione residente nei territori di produzione.

È di tutta evidenza, a tacer d'altro, che la rinuncia ad interventi indirizzati a sostituire i prezzi di mercato con prezzi amministrati ed il ripristino dei dazi doganali fissi hanno richiesto il ricorso ad altre modalità con cui assicurare ai produttori agricoli aiuti al reddito, senza incidere direttamente sui mercati dei prodotti agricoli: di qui, innanzitutto, il c.d. *decoupling* ossia lo sganciamento delle misure, pur sempre indirizzate ai redditi degli agricoltori e finanziate, questa volta, direttamente dai contribuenti, dai prezzi dei prodotti agricoli, così restituiti alla libera determinazione da parte del mercato²³.

Si prescinde in questa sede dall'analisi sia delle diverse modalità

²² La legittimazione, anche sul piano culturale e sociale, circa la possibile destinazione dei prodotti agricoli verso lo sbocco più remunerativo sebbene non coincidente con l'alimentazione ha favorito negli ultimi anni la sottrazione dalla destinazione alimentare di moltissime produzioni che sono state utilizzate per la trasformazione in carburante. Ciò è avvenuto soprattutto alla luce degli alti prezzi emersi per i prodotti petroliferi. Il fenomeno, che ha contribuito alla sensibile contrazione dell'offerta alimentare a livello globale, è destinato a produrre nuovi singolari effetti, sia pure rovesciati rispetto al passato. Infatti, l'attuale caduta verticale dei prezzi del petrolio creerà gravi problemi in ordine alla ricollocazione sul mercato di prodotti agricoli non più convenientemente trasformabili in energia, con assai probabili turbolenze dei mercati dei prodotti agricoli a destinazione alimentare: eccedenze produttive e prezzi più bassi per i produttori agricoli.

²³ Per una sintesi di quanto intervenuto negli *States*, a partire dal 2007, s. v. D.A. SUMNER, *Farm Subsidy Tradition and Modern Agricultural Realities*, in http://aic.ucdavis.edu/research/farmbill07/aebriefs/20070515_sumnerRationalesfinal.pdf. Per l'esperienza europea è tuttora preziosa l'analitica indagine di M. CARDWELL, *The European Model of Agriculture*, Oxford, 2004.

con cui gli aiuti finanziari sono stati pur sempre indirizzati ai produttori agricoli senza passare direttamente attraverso l'alterazione dei prezzi di mercato, sia dall'adeguatezza di queste misure in ordine al mantenimento dell'attività produttiva agricola di base nonché della destinazione alimentare dei prodotti agricoli.

È indubbio, però, che l'attuazione di questa fondamentale svolta nella politica agricola statunitense ed europea non poteva far dimenticare le pur indiscusse costanti caratteristiche dei mercati agricoli, ossia l'instabilità degli stessi, in presenza, sia del complessivo *gap* informativo che continua pur sempre a penalizzare i produttori agricoli nei confronti delle imprese industriali e commerciali, loro controparti nella catena alimentare, sia della debolezza contrattuale di cui soffrono i singoli produttori nelle trattative e nei rapporti negoziali con tali operatori economici. Del resto, a partire dal 2008, le oscillazioni significative dei prezzi delle derrate agricole, la carenza negli anni recenti di molte *commodities* agricole, la denuncia a livello internazionale della necessità di incrementare in maniera significativa le produzioni alimentari per far fronte nei prossimi anni all'aumento della popolazione mondiale, hanno più che confermato la singolarità del trattamento giuridico che va riconosciuto ai mercati agricoli²⁴.

In questa nuova congiuntura storica è risultato chiaro che, al fine di perseguire pur sempre la stabilità dei mercati, risulta necessario modificare i contenuti dell'eccezionalismo agricolo e non certo eliminarlo radicalmente. Una volta abbandonato il tradizionale ricorso alla politica economica per il governo dei mercati agricoli, mediante interventi pubblici che assicurino agli operatori agricoli prezzi amministrati più remunerativi, è apparso indispensabile puntare quanto meno sulla *regulation* di siffatti mercati; più precisamente, su una politica del diritto volta: a) da un lato a rafforzare il *bargainig power* dei produttori agricoli nella contrattazione lungo la catena agro-alimentare da attuarsi mediante le organizzazioni dei

²⁴ Il venir meno del sistema di aiuti sui prezzi e la liberalizzazione dei mercati hanno indotto gli agricoltori anche ad orientare parte crescente delle loro produzioni verso il settore dell'energia: sicché la riduzione dell'offerta di prodotti da destinare alla alimentazione ha accresciuto l'instabilità dei prezzi, acuendo anche i problemi della *food security* soprattutto, ma non solo, nei Paesi in via di sviluppo: sulla questione si v. da ultimi A. JANNARELLI, *Cibo e diritti. Per un'agricoltura sostenibile*, cit., 1 ss., ivi ampi riferimenti.

produttori, ed in parte già previsto nella disciplina antitrust, proprio al fine di porre concreti rimedi alla frantumazione dell'offerta agricola²⁵; b) dall'altro ad evitare che le relazioni contrattuali, siano esse collettive o individuali, intercorrenti tra operatori agricoli e le imprese di trasformazione e di distribuzione di prodotti alimentari a base agricola siano soggette a pratiche scorrette, in conseguenza della tendenziale situazione di dipendenza economica e di inferiorità in cui si trovano le imprese agricole nei confronti delle controparti negoziali, molto spesso operanti in condizioni di vero e proprio monopsonio.

In definitiva, è nell'ambito della disciplina avente ad oggetto la catena alimentare che è dato oggi rinvenire il cuore dell'eccezionalismo agricolo. Esso, a ben vedere, si concentra sui principali profili strutturali di debolezza che presentano i mercati agricoli e che impediscono loro di funzionare in maniera ottimale: profili strutturali rappresentati fondamentalmente a) dalla fisiologica dispersione dell'offerta agricola tra moltissimi produttori indipendenti, privi di potere di negoziazione nei confronti dei loro interlocutori e condannati ad una innegabile asimmetria informativa nelle relazioni economiche lungo la filiera; b) dall'obiettiva posizione di dipendenza economica in cui si trovano gli agricoltori costretti a subire modalità di negoziazione e clausole contrattuali sostanzialmente squilibrate a vantaggio dalle controparti e da queste imposte. Ciò vale,

²⁵ La conferma della scelta attuata negli Stati Uniti con il Capper Volstead Act del 1922, diretto a favorire l'attività delle organizzazioni dei produttori agricoli, corrisponde, a ben vedere, alla lucidissima analisi avanzata da Galbraith (*Il capitalismo americano*, Milano, 1955, 192-193, trad. di *American Capitalism*, 1952), più di mezzo secolo fa. Nel valutare la legislazione nord-americana di favore per le organizzazioni dei produttori in materia di antitrust egli osservava che «Lungi dall'essere anormale, dato il potere di mercato delle industrie fra cui l'agricoltore americano viene a trovarsi, e data la probabilità di una domanda fluttuante, essa è organica. Ci sarebbero molti vantaggi se si riconoscesse questo. Non considerando normale l'appoggio governativo al potere di contrattazione dell'agricoltore e di altri gruppi, noi trascureremmo quasi certamente di andare alla ricerca dei principi che devono presiedere agli aiuti dei gruppi privati da parte del potere pubblico. Sarà pure meno probabile correggere la notevole quantità di abusi che hanno accompagnato l'aiuto governativo al potere di mercato, abusi che sono stati particolarmente numerosi e seri nella legislazione agricola. Molti che avrebbero potuto occuparsi di questi difetti hanno continuato ad immaginare che il rimedio consistesse nell'abolizione dell'intera attività. Come i carnefici durante la rivoluzione francese essi hanno offerto la ghigliottina come cura per il mal di testa. Questa non è la condizione di spirito più adatta per cercare di migliorare quanto continuerà certamente».

attualmente, soprattutto per la categoria dei c.d. *forward contracts*, oggi alla base del sistema agro-alimentare²⁶. Si tratta dei contratti ad esecuzione differita con i quali operatori agricoli, da un lato, e operatori industriali e commerciali, dall'altro, programmano rispettivamente la vendita e l'acquisto dei futuri raccolti dei prodotti agricoli da immettere nella catena della trasformazione alimentare o nel circuito della grande distribuzione. Tale categoria di contratti, è bene rammentarlo, comprende anche ma va ben al di là della più ristretta area dei contratti di integrazione verticale, ossia dei contratti in cui l'agricoltore non solo si impegna a provvedere alla fornitura di prodotti agricoli, ma, nel fare questo, cede parte della sua autonomia decisionale quanto alla conduzione e gestione della propria attività di coltivazione e di allevamento a vantaggio dell'altro contraente²⁷.

Nell'esperienza statunitense, la linea di politica del diritto da seguire è apparsa molto chiara, sebbene la sua concreta e compiuta attuazione abbia incontrato, in questi anni, molti ostacoli dovuti alle forti pressioni delle *lobbies* industriali contrarie, ovviamente, a vedere ridotto il loro (stra)potere di mercato²⁸.

²⁶ Sul tendenziale primato che questa modalità organizzativa delle relazioni di filiera sta registrando nel sistema agro-alimentare, sia negli Stati Uniti sia in Europa, si v. la sintesi offerta da H.S. JAMES JR. - P.G. KLEIN - M.E. SYKUTA, *The adoption, diffusion, and evolution of organizational form: insights from the agrifood sector*, in *32 Managerial and Decision Economics*, 2011, 243 ss. Nell'ambito di questa categoria, d'altra parte, tende ad accrescersi anche lo spazio operativo delle ipotesi in cui nel contratto l'agricoltore fornisce soltanto un servizio senza trasferire la proprietà dei prodotti in quanto l'attività di coltivazione e di allevamento si riferisce a beni che sono già di proprietà del terzo. Sul fenomeno si v. per tutti T. LANG, *Food Industrialisation and Food Power: Implications for Food Governance*, in *21 Development Policy Review*, 2003, 55 ss.

²⁷ Su questa ultima figura contrattuale, da tempo utilizzata anche nelle relazioni contrattuali internazionali, si v. la significativa iniziativa dell'Unidroit che ha portato alla pubblicazione del volume a cura dell'Unidroit, FAO e IFAD, *Legal Guide to Contract Farming*, Roma, 2015.

²⁸ Una lucida messa a punto dei temi da affrontare negli USA si rinviene nel documento riassuntivo di un *Workshop on Competition in Agricultural Markets* svoltosi nel 2010; per la prima volta esso ha visto il coinvolgimento del Ministero della giustizia e quello dell'agricoltura con numerosi interventi di esponenti di tutti gli Stati americani. In particolare, nel documento da titolo *Competition and agriculture: Voices from the Workshops on Agriculture and Antitrust Enforcement in our 21st Century Economy and Thoughts on the Way Forward*, reperibile al sito www.justice.gov, le questioni fondamentali relative alla catena alimentare su cui intervenire, al fine di meglio tutelare gli operatori agricoli, comprendono: *Anticompetitive Mergers, High Market Concentration, Monopsony Power, Price Levels, Contracting, Market Transparency and Captive Supply, Market Manipulation*.

In primo luogo, il dibattito apertosi negli ultimi anni sull'esperienza del Capper Volstead Act del 1922, ossia sulla Magna Charta in materia di antitrust a favore dell'associazionismo dei produttori agricoli, non solo ha confermato il rilievo fondamentale di tale legge, ma a ha altresì evidenziato: a) l'opportunità di una sua più ampia applicazione anche a favore delle nuove cooperative di produttori agricoli emerse negli USA che si spingono in avanti lungo la catena alimentare, provvedendo altresì anche alla trasformazione dei prodotti agricoli e non solo alla commercializzazione della materia prima²⁹; b) la necessità che la disciplina generale antitrust, soprattutto quella contro le concentrazioni, sia attuata in maniera più rigorosa per contrastare i processi che in quella direzione continuano a registrarsi tra le imprese alimentari e della grande distribuzione, ossia le controparti dei produttori agricoli e delle loro organizzazioni nella filiera agro-alimentare.

Sul versante, poi, delle relazioni contrattuali nella filiera agro-alimentare che hanno come protagonisti produttori agricoli singoli e associati e le industrie alimentari e della grande distribuzione, molti Stati nord-americani hanno introdotto complessi disciplinari dettati a proposito dei c.d. *production contracts*, con riferimento sia alle produzioni vegetali sia a quelle animali. Essi sono stati finalizzati da un lato a favorire la trasparenza a tali operazioni negoziali, in virtù del ricorso al c.d. neoformalismo negoziale, nonché a ridurre le asimmetrie informative tra i contraenti, dall'altro ad assicurare un controllo nei contenuti giuridici dei contratti mediante espliciti divieti di inserimento di clausole particolarmente gravose ed inique per la parte agricola, con la possibilità anche della loro sostituzione automatica³⁰. In questa medesima direzione si

²⁹ Sul punto si rinvia per tutti a P.C. CARSTENSEN, *Agricultural Cooperatives and the Law: Obsolete Statutes in a Dynamic Economy*, cit. nonchè a C.A. VARNEY, *The Capper-Volstead, Agricultural Cooperatives and Antitrust Immunity*, in www.antitrustsource.com. Quanto al controverso problema circa l'operatività del *favor* per le cooperative agricole anche con riguardo agli accordi finalizzati a contrarre la produzione, si v. per tutti Y. BOLOTOVA, *Agricultural Supply Management and Antitrust in the United States System of Agribusiness*, Selected Paper International Food and Agribusiness Management Association Scientific Research Symposium June 16-17, 2014, Cape Town, South Africa,

³⁰ Sul punto si rinvia a A. JANNARELLI, *I rapporti contrattuali nella filiera agro-alimentare*, in A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE (a cura di), *I contratti agrari*, Torino, 2015, 299 ss.

è collocata a livello federale, pur tra molte resistenze ed incertezze, la recente riforma del *Packers and Stockyards Act*, risalente al 1921, sebbene siano uscite sconfitte e si continui a contrastare le più radicali proposte innovative avanzate dalla amministrazione federale attraverso la GIPSA e volte a rinforzare la tutela contrattuale degli operatori agricoli³¹.

In definitiva, negli Stati Uniti le linee di politica agricola da perseguire nell'attuale congiuntura sono chiare: ci si riferisce, in particolare, agli interventi di politica del diritto che, pur sempre nella prospettiva dell'«eccezionalismo agricolo», si indirizzano a favore dei produttori agricoli e delle loro associazioni con riferimento alle relazioni di filiera. Ciò non toglie, d'altro canto, che la loro attuazione continui ad incontrare numerosi ostacoli politici proprio perché nel campo di azione individuato rappresentato dalla filiera alimentare, le imprese industriali e commerciali ivi operanti fanno valere tutta la loro forza per difendere i propri interessi nei confronti degli agricoltori, ossia dell'anello attualmente più debole della catena alimentare tanto sul piano sociale quanto su quello politico.

5. - L'eccezionalismo agricolo e la catena alimentare nell'Unione europea: la via difficile alla ricerca di una nuova PAC.

Del tutto diversa è, viceversa, la situazione che si riscontra nell'esperienza europea su entrambi i fronti di intervento dianzi segnalati a proposito di quanto emerso negli Stati Uniti.

Nel caso dell'Unione europea, la ragione di fondo delle difficoltà e delle ambiguità delle risposte giuridiche alla nuova situazione ben può rinvenirsi proprio nelle peculiarità sopra delineate a proposito della PAC come prevista nei Trattati europei del 1957 e di quello di Lisbona, nella misura in cui essa comprende, sia la *Farm Policy* sia la *Food Policy*, sì da assumere come orizzonte operativo l'intera filiera alimentare che va dal produttore agricolo sino al consumatore finale.

³¹ Sulla vicenda, si v. tra gli altri E. SIRSI, *I contratti del mercato agro-alimentare: l'esperienza USA*, in *Riv. dir. al.*, Anno VII, n. 1, gennaio-marzo 2013, 40 ss.; N.D. HAMILTON, *The 2014 Farm Bill: Lessons in Patience, Politics and Persuasion*, in *19 Drake J. Agric. L.*, 2014, 1 ss.

Sebbene molti documenti elaborati a livello europeo negli ultimi anni abbiano evidenziato che le istituzioni europee sono pienamente consapevoli del fatto che le difficoltà emerse nella catena alimentare a danno dei produttori agricoli e degli stessi consumatori sono dovute allo strapotere delle imprese industriali e commerciali, la politica agricola comunitaria perseguita negli ultimi anni dalla Commissione europea a proposito del governo dei mercati oscilla, in ragione anche delle tensioni con il Parlamento europeo, tra due soluzioni, entrambe inadeguate a fronteggiare i problemi che il settore agricolo conosce dopo l'abbandono della politica di diretto sostegno dei prezzi dei prodotti agricoli.

Come si è detto in precedenza, in Europa quest'ultima politica ha costituito per diversi decenni la via maestra per attuare in concreto l'unità del mercato interno, laddove la disciplina di favore in materia di concorrenza per l'associazionismo tra i produttori agricoli ha di fatto svolto un ruolo del tutto secondario. Nel momento in cui è stata abbandonata la politica dei prezzi e dunque gli agricoltori sono stati chiamati a fronteggiare da soli i problemi dei mercati delle *commodities*, il quadro normativo avrebbe dovuto tener conto della nuova situazione di maggiore debolezza in cui il settore agricolo si sarebbe venuto a trovare. In altre parole, la risposta adeguata alla nuova situazione avrebbe richiesto quanto meno: *a*) la rivisitazione del *favor* originariamente previsto per l'associazionismo dei produttori nel segno del suo deciso ampliamento: a partire, a ben vedere, dall'eliminazione del divieto, ribadito nel corso dei decenni, e significativamente mai previsto nella disciplina nord-americana sin dal 1922, a che le organizzazioni dei produttori possano contrattare un prezzo per la vendita dei prodotti agricoli dei loro aderenti. Infatti, tale divieto, comprensibile in presenza di una politica agricola fondata sulla fissazione di prezzi artificiali, non ha più ragione di esistere una volta che la fissazione dei prezzi è stata definitivamente affidata al mercato; *b*) la più netta differenziazione, quanto a trattamento giuridico tra il settore primario e gli altri settori pur coinvolti nella catena alimentare con la conseguenza innanzitutto di assicurare una disciplina di maggior favore in materia di concor-

renza per i produttori agricoli in senso stretto, singoli o associati, rispetto a quello da applicare agli altri operatori pur sempre coinvolti nella filiera agro-alimentare.

Le forti resistenze della Commissione in ordine al mutamento sul punto del quadro disciplinare, a fronte delle spinte innovative emerse a livello del Parlamento europeo, hanno portato all'introduzione nel reg. n. 1308 del 2013 di inadeguate e confuse disposizioni, sulla scia di quanto eccezionalmente previsto nel settore del latte dal reg. n. 261 del 2011, che solo in apparenza promuovono l'attività di contrattazione collettiva da parte delle organizzazioni dei produttori. Nella recente disciplina introdotta nel reg. n. 1308 del 2013, il quadro tradizionale del *favor* per l'associazionismo dei produttori in materia di antitrust è rimasto sostanzialmente immutato, a partire dal tabù che impedisce alle organizzazioni di intervenire per spuntare prezzi migliori per i propri aderenti. Peraltro, la possibilità in specifici casi (artt. 169, 170 e 171 del reg. n. 1308 del 2013) che le organizzazioni fissino il prezzo dei prodotti agricoli nell'interesse dei propri aderenti, mediante una contrattazione collettiva con le imprese acquirenti, è subordinata alla presenza di condizioni talmente rigide e poco chiare da rendere assai ardua l'effettiva sua attuazione³².

A dispetto di lucide analisi poste alla base di molti documenti dell'Unione europea per cui il rafforzamento della posizione giuridica degli operatori agricoli è considerata essenziale per un più corretto ed equo funzionamento della stessa catena alimentare, le risposte normative introdotte appaiono inadeguate e confuse.

In realtà, la singolare congiuntura storica che l'Europa sta attraversando pone in evidenza i limiti di fondo della stessa configurazione a suo tempo accolta nel Trattato a proposito della PAC, laddove appunto, nel delineare i complessivi obiettivi da perseguire, è stata presa in considerazione l'intera filiera alimentare e non solo i produttori agricoli, sì da legare strettamente *Farm Policy* e *Food Policy*. In passato, con

³² Per una prima disamina critica di queste disposizioni anche alla luce del progetto di linee interpretative suggerite dalla Commissione europea si rinvia a A. JANNARELLI, «Agricoltura e concorrenza» o «concorrenza e agricoltura»? Gli artt. 169, 170 e 171 del reg. n. 1308/2013 e il progetto di guidelines presentato dalla Commissione, in *Riv. dir. agr.*, 2015, I, 3 ss. Il testo definitivo delle guidelines è stato pubblicato il 22 dicembre 2015 nella G.U.U.E. 2015/C 431/01.

specifico riferimento al governo dei mercati, il sistema interventistico basato su prezzi artificiali non solo ha permesso una soluzione soddisfacente per i produttori agricoli ed i consumatori finali degli alimenti, ma ha altresì costituito il mezzo principale per costruire e mantenere un mercato unico nel territorio europeo e permettere la ripresa della produzione agricola in Europa dopo la fine della seconda guerra mondiale. Nonostante il mutamento significativo del quadro storico ed economico, l'approccio del Trattato europeo a proposito della PAC è rimasto sostanzialmente inalterato anche dopo il passaggio dalla Comunità all'Unione europea.

Ebbene, a partire dagli accordi adottati in sede di WTO, la tendenziale sostituzione, sempre a proposito del governo dei mercati, del sistema interventistico sui mercati, quale si desume dall'art. 39 TFUE con la sola *regulation*³³ giuridica di mercati liberi sta inducendo, in definitiva, la Commissione europea a) ora ad identificare la politica agricola con la politica della concorrenza *tout court*, la sola che, secondo il modello teorico tuttora imperante, assicurerebbe il funzionamento efficiente del mercato e la tutela dei consumatori e, nel caso specifico dell'Europa, garantirebbe altresì il mantenimento dell'unità del mercato interno ponendolo al riparo dalle frantumazioni che potrebbero moltiplicarsi in presenza di accentuate deroghe alla disciplina antitrust; b) ora a considerare la politica agricola piuttosto come un semplice correttivo all'applicazione delle regole fondamentali della libera concorrenza.

Si è, così, di fronte ad una prassi legislativa che, di fatto, sovverte la scel-

³³ Il termine *regulation* utilizzato nel testo, tradizionalmente fatto coincidere con quello di regolamentazione, ossia con l'intervento dello Stato nell'economia volto a correggere, con finalità redistributive, gli effetti operativi del mercato, assume oggi un autonomo significato. Nel c.d. attuale *Regulatory - Capitalism* con il termine *regulation* si fa riferimento a tutte le misure, strutture e istituzioni finalizzate a ridefinire le «regole del gioco» nei rapporti di mercato, a rimuovere le cause che favoriscono il malfunzionamento dei mercati alla luce delle specifiche peculiarità che questi conoscono dal punto di vista oggettivo e soggettivo: il tutto nel quadro di una impostazione in cui l'obiettivo di fondo non è quello di tutelare una specifica categoria di soggetti, ma soltanto quello di ottimizzare il corretto funzionamento del mercato competitivo. Di qui l'affermazione secondo la quale la «*reglementation laisse sa place a la regulation, le gouvernement a la gouvernance*» (così M. MEDJNAH, *Les rapports entre autorités de régulation en matière de concurrence*, l'Harmattan, 2013, 5). Il tema è al centro di una vastissima letteratura: per ampi riferimenti si rinvia tra gli ultimi contributi a G. MESSINA, *Diritto liquido? La governance come nuovo paradigma della politica e del diritto*, Milano, 2012.

ta di fondo presente nel quadro costituzionale del Trattato, in particolare dell'art. 42 del TFUE per il quale è la disciplina della concorrenza ad essere strumentale al perseguimento degli obiettivi della PAC e non l'inverso. Al tempo stesso, il richiamo della Commissione alla sola tutela della concorrenza, con la progressiva obliterazione degli obiettivi della PAC, si rivela intrinsecamente contraddittoria. Infatti, le regole più recenti in materia di concorrenza e destinate alle organizzazioni dei produttori non solo mortificano le legittime aspettative del mondo agricolo circa il potenziamento degli strumenti di tutela del settore primario lungo la catena alimentare, ma sono peraltro interpretate sia dalla Commissione europea sia dalle autorità nazionali antitrust (allineate con la posizione della Commissione) in evidente conflitto con le finalità che la stessa legislazione europea pur riconosce alle organizzazioni dei produttori: come dire, dunque, che si pretende addirittura di dare prevalenza alle «leggi» dell'economia, cui ci si richiama nel verificare il rispetto della libera concorrenza, sul diritto scritto³⁴.

In definitiva, sia pure nella prospettiva della *regulation* dei mercati, l'esperienza europea appare registrare oggi una significativa battuta di arresto in termini di eccezionalismo agricolo, paradossalmente proprio nel momento in cui l'associazionismo dei produttori, ossia la concentrazione dell'offerta agricola di base, costituisce il solo rimedio di cui dispongono i produttori agricoli per contrastare lo strapotere delle imprese industriali e commerciali che operano nella filiera agro-alimentare.

Quanto all'altro versante relativo agli interventi sulle pratiche abusive e scorrette che incidono negativamente sulle relazioni contrattuali di filiera nei rapporti tra i produttori agricoli e gli acquirenti dei prodotti di base, non meno significativa si presenta la distanza tra l'esperienza nord-americana sopra richiamata e quella europea.

Infatti, in quest'ultima, la politica del diritto adottata da un lato non si discosta dai paradigmi basati sulla tradizionale configurazione della PAC, dall'altro colloca gli stessi interventi di «polizia» sulle prassi contrattuali presenti

³⁴ Sulla impostazione seguita dalla Commissione si allineano da tempo le autorità antitrust nazionali le cui decisioni, però, devono fare sempre i conti con il controllo affidato alla magistratura. Questa ultima molto spesso annulla i provvedimenti dell'autorità proprio sulla base della insufficienza delle soluzioni accolte su basi tecnico-economiche rispetto al dato normativo: esemplare la vicenda, di indubbio rilievo per l'intero mercato europeo, emersa in Francia nel caso dell'indivia sulla quale si rinvia *infra* alla nt. 42.

lungo la filiera alimentare, ancora una volta, nella prospettiva della *regulation* del mercato, più che della effettiva protezione dei soggetti economici che in concreto subiscono lo strapotere dei loro partners contrattuali.

Quanto al primo profilo, i numerosi documenti elaborati dalla Commissione negli ultimi anni e finalizzati a correggere le pratiche abusive e scorrette emerse nella catena alimentare³⁵, pur partendo dalla corretta valutazione circa la loro fondamentale incidenza negativa sugli operatori agricoli, non solo affrontano la questione nella prospettiva unitaria della catena alimentare, ponendo sullo stesso piano produttori agricoli e gli altri operatori della filiera alimentare, ma addirittura guardano al complessivo tema circa le pratiche scorrette nelle relazioni *business to business* in modo unitario senza neanche distinguere tra i diversi settori³⁶.

Per quanto riguarda la catena alimentare, l'approccio accolto nei lavori istruttori della Commissione non prospetta alcuna distinzione tra i contratti che vedono come protagonisti anche operatori agricoli e quelli che intercorrono tra i diversi operatori (grandi e piccoli) presenti lungo la filiera che va dalla produzione agricola di base alla distribuzione degli alimenti ai consumatori finali.

In ordine, infine, al secondo profilo, la pervasività del paradigma della *regulation*, finalizzato al più efficiente funzionamento del mer-

³⁵ È sufficiente qui richiamare uno degli ultimi documenti della Commissione: COM(2013) 37 final, *Sulle pratiche commerciali sleali nella catena di fornitura alimentare e non alimentare tra imprese in Europa*. Per altro verso, la prospettiva accolta porta ad escludere un intervento legislativo diretto da parte dell'Unione che si limita ad orientare gli interventi affidati ai singoli Paesi nella direzione indicata nel testo: si v., al riguardo, il documento della Commissione COM(2014) 472 final dal titolo *Affrontare le pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare tra imprese* intervenuto a seguito del libro verde *sulle pratiche commerciali sleali nella catena di fornitura alimentare e non alimentare tra imprese in Europa*, COM(2013) 37 del 31 gennaio 2013. Per un'analitica disamina degli interventi emersi in materia negli ultimi anni, si rinvia a A. JANNARELLI, *Le relazioni contrattuali nella catena alimentare: la legge spagnola n. 12 del 2013*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, I, in part. 398 ss.

³⁶ È in questa prospettiva, del resto, che è intervenuto, con tutte la sua inadeguatezza ed ambiguità, l'art. 62 della legge n. 27 del 2012 avente ad oggetto la «Disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari». Senza entrare nel merito della disposizione al centro di un ampio dibattito in dottrina, è sufficiente ai nostri fini considerare solo due circostanze: da un lato la disposizione si riferisce a tutte le cessioni aventi ad oggetto tali prodotti e che intervengono lungo la filiera tra i diversi operatori economici e non solo a quelle in cui sono coinvolti produttori agricoli; dall'altro, adeguandosi al modello presente nel reg. dell'Unione n. 261 del 2011, a proposito del latte, il legislatore patrio ha provveduto subito ad eliminare la originariamente disposta sanzione della nullità del contratto in caso di violazione delle prescrizioni comprese nell'art. 62, comma 1, affidandosi esclusivamente a sanzioni amministrative e ai controlli demandati all'autorità antitrust.

cato competitivo e che, progressivamente, si sostituisce alla politica agricola o pretende di rappresentarne oggi il nocciolo duro, porta a due conseguenze di non poco momento.

In primo luogo, si determina in maniera sempre più evidente la rinuncia ad avvalersi dello strumentario del diritto privato, come invece avviene negli *States*, al fine di tutelare gli operatori agricoli nelle relazioni con le loro controparti negoziali. Infatti, per contrastare le pratiche scorrette e le imposizioni di clausole abusive nei rapporti *business to business*, tra cui rientrano anche quelle in cui sono coinvolti i produttori agricoli, le linee emergenti nella normativa europea puntano solo su meccanismi sanzionatori amministrativi e non su interventi correttivi destinati ad incidere immediatamente sui concreti rapporti contrattuali coinvolti e che potrebbero essere fruttosamente attuati attraverso tutele collettive affidate a strutture associative³⁷. Le norme dettate per disciplinare i rapporti contrattuali *business to business* solo in apparenza si prospettano come norme privatistiche; in concreto esse costituiscono norme di comportamento la cui violazione rileva fundamentalmente sul piano pubblicistico ai fini dell'applicazione di sanzioni amministrative, sulla base, peraltro, di un controllo sottratto ai giudici ordinari.

Nella medesima prospettiva della *regulation*, come tale insensibile alla protezione effettiva di una specifica componente del mercato, nella specie i produttori agricoli, si colloca altresì la tendenza ad affidare piuttosto alla *soft law* sotto forma di codici di autoregolamentazione il compito di provvedere al riguardo³⁸.

In secondo luogo, l'aver puntato sulla sola tutela rigorosa della concorrenza al fine di conservare il mercato unico interno dei prodotti agricoli implica, paradossalmente, che la strada della *regulation* imboccata dall'Unione anche per il governo dei mercati agricoli conduce a negare la stessa specificità e singolarità di tali mercati e della filiera agro-alimentare. Ciò è in contrad-

³⁷ La questione sollevata nel testo a proposito della carente tutela privatistica per i produttori agricoli si prospetta altresì anche per quella dei consumatori di alimenti: al riguardo, si v. da ultimo G. VITELLINO, *EU Food Law and Consumer Protection: Is Private Enforcement a Viable Option?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2013, 817 ss.

³⁸ Su questa linea, ampiamente analizzata in molti documenti elaborati negli ultimi anni a livello europeo, si v. la recentissima relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio «sulle pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare tra imprese», COM(2016) 32 final.

dizione con lo stesso modello teorico alla base della *regulation* dei mercati che richiede risposte calibrate proprio sulla base della specificità dei mercati volta a volta coinvolti.

A differenza degli Stati Uniti, l'Unione europea trova difficoltà ad emanciparsi dai paradigmi su cui opera la globalizzazione dei mercati per i quali tutti i prodotti sono da considerarsi semplicemente merci, ivi compresi i prodotti agricoli. E ciò prosegue, nonostante i segnali emersi negli ultimi anni abbiano evidenziato gli effetti perversi che da questa impostazione possono derivare in termini di nuova *food insecurity*.

Nell'attuale congiuntura storica, la Commissione europea agisce come se la conservazione del mercato unico interno in materia di prodotti agro-alimentari, al di fuori da politiche protezionistiche, dipenda esclusivamente dal rigoroso rispetto della concorrenza anche per i prodotti agricoli. Eppure, l'instabilità dei mercati agricoli, la variabilità dei prezzi emersa in questi ultimi anni hanno confermato che questi mercati continuano a presentare caratteri strutturali del tutto singolari. In definitiva, nell'attuale stagione, l'eccezionalismo agricolo, con specifico riferimento al governo dei mercati dei prodotti agricoli di base, attraversa un'indubbia fase critica.

Se è comunque necessario puntare sulla disciplina della concorrenza per garantire l'unicità del mercato interno europeo, resta pur sempre indispensabile tarare regole particolari in grado di conciliare il perseguimento di questo obiettivo con la peculiarità dei mercati agricoli: il puntare solo sulla prima, al fine di evitare la frantumazione dei mercati, paradossalmente può favorire processi di rinazionalizzazione selvaggia dagli esiti imprevedibili per l'Unione e l'agricoltura europea. Per altro verso, la lettura della concreta realtà alla base di questa impostazione è inadeguata, se non contraddittoria, posto che gli effetti negativi della globalizzazione ed il mutarsi delle motivazioni alla base delle scelte dei consumatori stanno facendo emergere un sistema alternativo di produzione e di circolazione dei prodotti agricoli a destinazione alimentare a carattere locale in contrapposizione a quello territorializzato³⁹ proprio del *global food-system*. Accanto al paradigma fatto

³⁹ Su questa vicenda di indubbio rilievo si v., per una prima valutazione di insieme, i saggi raccolti da D. GOODMAN - E.M. DUPUIS - M.K. GOODMAN, *Alternative Food Networks. Knowledge, Practice and Politics*, London and New York, 2012.

proprio dalla globalizzazione, il c.d. *agri-industrial paradigm*, ne sta emergendo un altro alternativo, in particolare proprio in Europa, in termini di *integrated and territorial agri-food paradigm*⁴⁰. Quest'ultimo favorisce, in definitiva, la *re-regionalizing of food system*⁴¹ della cui costruzione sta, peraltro, prendendo contezza la stessa Unione con iniziative di promozione delle c.d. filiere corte e dell'agricoltura di prossimità.

In attesa che le contraddizioni accumulatesi possano trovare una prima risposta nella decisione della Corte di giustizia nel caso «indivia», a seguito della domanda pregiudiziale avanzata di recente dalla Corte di cassazione francese⁴², resta ineludibile, sullo sfondo, la questione in ordine al complessivo ripensamento della PAC. Ancora una volta è sul tema della politica agricola che si gioca il futuro dell'Unione europea.

⁴⁰ Sul punto, con ampi riferimenti bibliografici, si v. B. ILBERY - D. MAYE, *The changing dynamics of alternative agri-food networks: a European perspective*, in G.M. ROBINSON - D.A. CARSON (a cura di), *Handbook on Globalisation of Agriculture*, Elgaronline, 2015, 425 ss.

⁴¹ Per una riflessione al riguardo si v. per tutti B. DONALD - M. GERTLER - M. GRAY - L. LOBAO, *Re-regionalizing the food system*, in 3 *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2010, 171 ss.; F. ARFINI - M.C. MANCINI - M. DONATI, *Local Agri-food Systems in a Global World: Market, Social and Environmental Challenges*, Cambridge, 2012.

⁴² Ci si riferisce alla recentissima decisione della Cour de Cassation 8 dicembre 2015 a proposito della controversia nella quale la Cour d'appel di Parigi, con la pronuncia del 15 maggio 2014, aveva ribaltato il provvedimento della Autorità garante della concorrenza del 6 marzo 2012. Al centro della vicenda, avente ad oggetto una decisione delle organizzazioni dei produttori a proposito dello scambio di informazioni relative alla vendita dell'indivia, la Cassazione francese ha in definitiva sottoposto all'attenzione della Corte di giustizia la questione vertente sul conflitto tra una lettura della normativa antitrust europea fatta propria dalla Commissione e dalle autorità nazionali in ordine al trattamento da riservare all'attività delle organizzazioni dei produttori e la stessa disciplina europea nella parte in cui ha specificato i compiti delle medesime organizzazioni e gli obiettivi che esse possono legittimamente perseguire. La questione assume un rilievo fondamentale, nella presente congiuntura, in quanto dalla sua soluzione dipende, a nostro avviso, il futuro spazio operativo della PAC e del suo sviluppo.

Crisi e insolvenza dell'impresa agricola. Spunti di riflessione da un recente contributo

L'insolvenza dell'imprenditore agricolo è da tempo oggetto di dibattito tra gli studiosi, tanto del diritto commerciale, quanto del diritto agrario. Un recente contributo monografico riporta in evidenza il tema, attraverso una sapiente analisi comparativa con altre esperienze giuridiche, come quella francese (che si caratterizza per la recente riforma attuata mediante la *loi de sauvegarde des entreprises en difficulté*), quella nord-americana (affidata alle norme in tema di *Adjustment of the Debts of a Family Farmer With regular Annual Income*, contenute nel *Chapter 12 del Bankruptcy Code*) e infine canadese (a partire dal risalente *Farmers Creditors Arrangement Act*). Da tutte queste diverse normative è possibile (e auspicabile) che vengano tratti spunti dal nostro legislatore per una riconsiderazione del problema relativo alla disciplina applicabile alla crisi e all'insolvenza dell'impresa agricola, nella cornice delle procedure concorsuali, rispettando le specificità di tale attività economica.

The treatment of the farmer's insolvency has been a disputed matter for a long time among scholars of both commercial and agricultural law areas. A recently published book gives the opportunity to focus the attention on this subject again, thanks to the precise comparative analysis with other legal experiences: in particular, the French (with the recent reform made through the loi de sauvegarde des entreprises en difficulté), the North-american (through

the rules and procedures contained in the Chapter 12 of the Bankruptcy Code, under the sect. Adjustment of the Debts of a Family Farmer With regular Annual Income) and finally the Canadian (starting from the old Farmers Creditors Arrangement Act). All these different laws and regulations could surely be helpful to our legislator, in order to reconsider the legal approach to farmers' insolvency within the new insolvency procedures framework.

1. Considerazioni generali e introduttive. - 2. Il confronto con il diritto francese. - 3. (*segue*) e con quello nordamericano e canadese. - 4. Le prospettive attuali nel diritto italiano e la più recente giurisprudenza.

1. - Considerazioni generali e introduttive.

Sostanzialmente ignorate dalla riforma della legge fallimentare, non senza delusione da parte, in primo luogo, degli studiosi della materia agraria, le vicende relative alla crisi e all'insolvenza dell'impresa agricola hanno da tempo suscitato l'interesse della dottrina, tanto di stampo più marcatamente commercialistico – muovendo, pertanto, dalla teoria dell'impresa e dalla disciplina della crisi e dell'insolvenza affidata alla normativa sulle procedure concorsuali, ove campeggiava, prima della riforma iniziata un decennio addietro, il fallimento –, quanto di matrice prettamente agraristica, avendo superato, l'una e l'altra, gli assunti di fondo (se si preferisce, i preconcetti) che avevano animato il legislatore del 1942 nell'esclusione dell'imprenditore agricolo dal novero dei soggetti fallibili e, dunque, in termini più ampi assoggettabili all'applicazione delle norme sulle procedure concorsuali¹.

¹ Fra i più autorevoli studiosi del diritto commerciale che si sono occupati del tema possono qui ricordarsi: BUONOCORE, *Il «nuovo» imprenditore agricolo, l'imprenditore ittico e l'eterogeneità dei fini*, in *Giur. comm.*, 2002, I, 5 ss.; RAGUSA MAGGIORE, *L'impresa agricola e i suoi aspetti di diritto commerciale e fallimentare*, Napoli, 1964; ID., *Riforme possibili e riforme ridicole*, in *Dir. fallim.*, 2000, I, 1265 (commento critico del disegno di legge delega governativo); BESSONE, *Imprese e società, lineamenti di Diritto commerciale*, 2001, 131 ss.; SATTA, *Diritto fallimentare*, Roma, 1996, 16 ss.; GALGANO, *Diritto commerciale. L'imprenditore*, Bologna, 2000. Sull'obsolescenza del nostro sistema concorsuale, v. anche JORIO, *Le procedure concorsuali tra tutela del credito e salvaguardia dei complessi aziendali*, in *Giur. comm.*, 1994, I, 492 ss.; SANTINI, *Soluzioni giuridiche allo stato di crisi dell'impresa nei sistemi di economia di mercato*, in *Giur. it.*, 1981, IV, 162; MINUTOLI, *Il «nuovo» imprenditore agricolo tra non fallibilità e privilegio codicistico del coltivatore diretto*, in *Fallimento*, 2003, 1161 ss.; NIGRO, *La nuova impresa agricola in stato di insolvenza*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2004, 135 ss.

A costoro vanno aggiunti gli studiosi del diritto agrario, fra i quali spiccano: CARROZZA, *Problemi e mezzi del risanamento delle aziende agricole in dissesto (Premesse per un diritto agrario fallimentare)*, in *Riv. dir. agr.*, 1985, I, 390 ss.; JANNARELLI, *L'impresa agricola nel sistema agro-industriale*, in ABRIANI - MOTTI (a cura di), *La riforma dell'impresa agricola*, atti del convegno organizzato dalle Facoltà di Economia e di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Foggia, Foggia 25-26 gennaio 2002, Milano, 2003, 67 ss.; ID., *L'impresa agricola in difficoltà di pagamenti: l'esperienza italiana*, in *Diritto agrario e società industriale*, Bari, 1993; COSTATO, *Imprenditore agricolo, novità codicistiche e polemiche retro*, in *Riv. dir. civ.*, 2006, 99 ss.; GERMANÒ, *Sul perché dello speciale «statuto» dell'impresa agricola. Una ricerca sulla dottrina italiana*, in *Impresa agricola e impresa commerciale. Le ragioni di una distinzione*, Napoli, 1992, e in *Riv. dir. agr.*, 1991, I, 331 ss.; ID., *A «difesa» della perdurante specificità*

Non v'è dubbio che la riforma del diritto della crisi d'impresa e delle procedure per farvi fronte abbia costituito l'occasione per riconsiderare la materia – invero sin dall'inizio, proseguendo negli anni immediatamente seguenti, su entrambi i fronti dottrinali cui s'è fatto appena cenno – ma le considerazioni che seguono muoveranno da un recente contributo, ossia la monografia di Filomena Prete, *L'impresa agricola in difficoltà di pagamenti* (Bari, 2013), che ha il merito, innanzitutto, di inquadrare l'approfondita e documentata trattazione nella prospettiva comparatistica, come sempre – se ben governata, come accade senza dubbio nel contributo in esame – foriera di numerosi argomenti di riflessione, sia nell'intento di (una migliore e più accurata) comprensione in chiave sistematica della normativa vigente, sia nell'eventuale ottica propositiva di nuove soluzioni normative, ispirate appunto dai risultati positivi desumibili all'esito dell'analisi di altre esperienze, concretamente comparabili con la nostra. In particolare, l'analisi dell'A. assume a termine di confronto tre ordinamenti (francese, nordamericano e canadese), dai quali abbiamo sempre da apprendere, e con i quali comunque appare assai proficua l'analisi comparativa.

Sono note le ragioni dell'esclusione dell'imprenditore agricolo dai soggetti fallibili (con la preclusione, in tal senso, anche dell'accesso alle procedure concorsuali che un tempo erano definite «minori», in primo luogo il concordato preventivo), in considerazione della specificità dell'attività agricola, oltre che dalla – ritenuta per principio, sempre all'epoca della codificazione e della legge fallimentare – sua inferiore rilevanza sociale rispetto a quella dell'impresa commerciale², così come è notoria l'insoddisfazione che determinò l'assenza di qualsiasi interesse da parte del legislatore della riforma per le sorti dell'imprenditore agricolo «in difficoltà», cui non era data la possibi-

dell'impresa agricola, in *La riforma dell'impresa agricola*, cit., 177 ss., e, da ultimo, ID., *L'imprenditore agricolo e il fallimento*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2011, 11, 723 ss.; ROMAGNOLI, voce *Impresa agricola*, in *Dig. disc. comm.*, Torino, 1992, 84 ss. Cfr., altresì, GALLONI, *Tipologia dell'impresa agricola*, in GALASSO (a cura di), *L'impresa agricola tra mercato e programmazione*, Bari, 1978, 140; CARMIGNANI, *Attività vivaistica, qualificazione giuridica e procedure concorsuali*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2006, II, 119 ss.; ID., *Profili di riforma della società in agricoltura*, *ivi*, 2001, 554 ss.

² PRETE, *L'impresa agricola in difficoltà di pagamenti*, Bari, 2013, 12 ss., la quale richiama, sul tema, le riflessioni di CARROZZA, *Problemi e mezzi del risanamento delle aziende agricole in dissesto*, cit., 390 ss.

lità di avvalersi delle procedure negoziate per la gestione della crisi e dell'insolvenza, proprio in quanto lo spirito riformistico era chiarissimo nel senso di andare incontro alle esigenze e all'interesse, tanto degli imprenditori quanto della collettività (ma, in primo luogo, di tutti coloro che risultavano concretamente pregiudicati dall'espulsione dal mercato determinata dalla soluzione più drastica, quale quella fallimentare), di preservare il valore dell'organizzazione aziendale, attraverso il potenziamento degli strumenti dell'autonomia privata, ossia delle facoltà con cui il privato avrebbe potuto gestire la crisi trattando con i creditori ma con il «controllo» (esercitato in vario modo e con diversa intensità) dell'autorità giurisdizionale.

Tale situazione obiettivamente paradossale, se si considera che la vecchia idea della non-fallibilità (originariamente concepita come una sorta di «privilegio») dell'imprenditore agricolo in senso tradizionale finiva per costituire un ostacolo insormontabile alla sua legittimazione ad avvalersi delle procedure negoziate per la gestione della crisi, venne finalmente meno allorché nel 2011 si dischiusero le porte dell'accordo di ristrutturazione dei debiti (art. 182 *bis* legge fall.) e della connessa transazione fiscale (art. 182 *ter* legge fall.) mentre, a brevissima distanza di tempo, nel 2012 entrò in vigore – anche in questo caso con un imperdonabile ritardo rispetto ad altri ordinamenti che già da tempo avevano regolamentato l'insolvenza del c.d. «debitore civile» – la disciplina delle procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento, riservata ai soggetti non fallibili, e dunque anche all'imprenditore agricolo.

Al centro delle vicende relative al dissesto dell'impresa agricola figura, evidentemente, la disposizione di cui all'art. 2135 c.c. con l'ampio e intenso dibattito (che ha accompagnato, precedendola e seguendola, la novellazione avvenuta nel 2001)³, nell'ambito del quale si poneva in evidenza il mutamento nell'organizzazione aziendale dell'impresa agricola, ben più «industrializzata» e comunque complessa rispetto al passato, così come l'evoluzione del rapporto

³ Si veda, per una prima ricognizione dei problemi della riforma, il già ricordato volume recante gli atti di un convegno tenutosi a Foggia nei giorni 25-26 gennaio 2002, AA.Vv., *La riforma dell'impresa agricola*, cit.

di collegamento (più o meno stretto) con il fondo e, soprattutto, con le vicende del «ciclo biologico». Per altro verso, sempre in relazione all'evoluzione del concetto di «agrarietà» (quale connotato dell'attività agraria e dell'impresa agricola) avvenuta dai tempi del codice civile e della legge fallimentare, l'A. pone correttamente in luce gli esiti della riflessione condotta dalla più autorevole dottrina sul «rischio d'impresa»⁴, che contribuiva a rendere l'armonizzazione in materia d'insolvenza opportuna, se non ormai necessaria⁵. Il pericolo era quello, tuttavia, di un assorbimento completo nel paradigma dell'impresa commerciale, con una «visione astorica», tanto dell'impresa commerciale, quanto di quella agricola, «non tenendo conto per quest'ultima dei suoi particolarismi e della possibilità di costruire sistemi “dedicati” di gestione della crisi, come è del resto avvenuto già in altri ordinamenti»⁶.

Innegabile e, in ogni caso, ben evidenziato dalla più autorevole dottrina commercialista, sia pure con diverse sfumature, era il processo di «commercializzazione» dell'impresa agricola, che per un verso vedeva persistere quei caratteri ed elementi di specificità dell'attività d'impresa collegata all'agricoltura, quest'ultima da considerare tuttavia nella sua sempre più marcata «multifunzionalità»⁷, per altro verso induceva a condividere il pensiero di chi riteneva un ingiustificato privilegio la sottrazione dell'imprenditore agricolo, a questo punto della sua evoluzione sul piano socio-economico, alle procedure concorsuali⁸, così come i dubbi di chi s'interrogava sull'effettività di questo privilegio, nel momento in cui la disciplina delle procedure concorsuali sia stata così profondamente rielaborata, da rappresentare in primo luogo (non già la risposta sanzionatoria, con la dichiarazione di fallimento, all'imprenditore irrimediabilmente insolvente, bensì) il sistema normativo delle (diverse) opzioni per salvare le potenzialità dell'attività

⁴ Emblematicamente, JANNARELLI, *Appunti per una teoria giuridica del «rischio d'impresa»*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, 3, 299 ss., e in *Studi in onore di Nicolò Lipari*, Milano, 2008, 1233 ss.

⁵ PRETE, *L'impresa agricola*, cit., 31.

⁶ PRETE, *L'impresa agricola*, cit., 32.

⁷ MASINI, *Orientamenti per un'agricoltura «multifunzionale»*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1999, I, 453; più in generale, ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio*, Milano, 2000.

⁸ Per tutti, BUONOCORE, *Il «nuovo» imprenditore agricolo, l'imprenditore ittico e l'eterogenesi dei fini*, cit., 5 ss.

e dell'azienda ovvero, se non altro, gestire con il ceto creditorio la situazione di crisi e/o insolvenza, evitando la drastica soluzione liquidatoria in sede fallimentare⁹.

Non poteva dirsi certo casuale che, ragionando sull'art. 2135 c.c. nei nuovi assetti economici e imprenditoriali, anche la giurisprudenza notasse, senza particolari difficoltà, il venir meno della storica connessione con l'uso diretto del fondo e della terra¹⁰, con la conseguenza che, in sede di legittimità, poteva essere accolto il ricorso proposto dal fallimento per la riforma, da parte della Suprema Corte¹¹, della decisione di merito impugnata, secondo la quale condizione necessaria per l'attività agricola era l'incidenza del ciclo biologico e non la presenza del fondo o l'utilizzazione dello stesso, o qualsivoglia collegamento con la terra, aveva dato un'interpretazione sostanzialmente abrogativa dell'art. 2135 c.c. (il giudice del merito non aveva tenuto conto del dato normativo, riducendo il fondo a mera sede dell'operazione produttiva, con la conseguenza che qualsiasi attività, a prescindere dal collegamento col fondo, veniva a essere così sottratta al fallimento)¹².

⁹ Si può rinviare, in tempi non sospetti, a JANNARELLI, *L'impresa agricola in difficoltà di pagamenti: l'esperienza italiana*, cit., 101 ss.; nonché TAMPONI, *Impresa agricola e procedure concorsuali*, in AA. VV., *Gli attuali confini del diritto agrario*, a cura di Casadei, Germanò, Rook Basile, 1996, 65 ss.; in tempi più prossimi alla riforma della legge fallimentare: GENOVIVA, «Nuova» nozione d'imprenditore agricolo e conseguente applicabilità in ambito fallimentare, in *Fallimento*, 2004, 218; CARMIGNANI, *Attività vivaistica, qualificazione giuridica e procedure concorsuali*, cit., 119; del dibattito dà conto, in modo più analitico, PRETE, *L'impresa agricola*, cit., 35.

¹⁰ Ad esempio, Trib. Mantova 4 dicembre 2003, in *Riv. dir. agr.*, 2005, II, 33.

¹¹ Cass. 5 dicembre 2002, n. 17251, in *Foro it.*, 2003, I, 452, la cui massima recita: la nozione di imprenditore agricolo contenuta nell'art. 2135 c.c. (nel testo precedente alla novella di cui al d.lgs. n. 228 del 2001), alla quale occorre necessariamente fare riferimento per il richiamo contenuto nell'art. 1 legge fall. (imprese soggette al fallimento), presuppone che l'attività economica sia svolta con la terra o sulla terra e che l'organizzazione aziendale ruoti attorno al «fattore terra»; ne consegue che il riferimento al solo ciclo biologico del prodotto (pur se esatto dal punto di vista tecnico) non esaurisce il tema d'indagine devoluto al giudice di merito per l'accertamento, ai fini della soggezione al fallimento, della natura dell'impresa (la Suprema Corte ha pertanto cassato la sentenza che aveva ritenuto che l'attività di ortoflorovivaista potesse essere qualificata agricola, non in base alla coltivazione diretta del fondo, bensì in relazione al fatto che la produzione dipende da un ciclo biologico, rispetto al quale il fondo può ridursi a sede dell'attività produttiva, laddove occorre accertare se vi sia un collegamento fra il processo produttivo e il fondo, anche di semplice rapporto strumentale, che, pur se limitato o parziale, valorizzi la funzione del fondo stesso nell'ambito della produzione).

¹² Merita riportare la parte della motivazione, in cui la Corte espone come avrebbe potuto (dovuto) correttamente ragionare il giudice *a quo*. «Ciò che caratterizza l'attività agricola nel precedente testo - afferma il Supremo Collegio - anche alla luce della disposizione contenuta nell'art. 44 Cost., è

Appaiono comprensibili, in tale contesto, le considerazioni critiche di chi sottolineava come la giurisprudenza fosse, in un certo senso, «costretta» a negare l'agrarietà di imprese (che pure avrebbero potuto ben dirsi agricole, secondo l'interpretazione evolutiva della disciplina), ai fini della decisione relativa all'assoggettamento al fallimento, nel caso in cui venisse meno il nesso, tradizionalmente giustificativo del «privilegio», con il fondo¹³. Così come è

che l'attività "economica" sia svolta con la terra o sulla terra, e che l'organizzazione aziendale ruoti attorno al fattore produttivo terra. Solo questo dato segna il discrimine tra l'attività agricola e quella commerciale, disciplinata dall'art. 2195 c.c., posto che in entrambi i casi trattasi di un operatore che esercita la sua attività attraverso una struttura organizzata in forma d'impresa. L'interpretazione letterale dell'art. 2135 c.c. non consente altra lettura. L'indubbia chiarezza del dato testuale esclude l'ingresso ai criteri sussidiari di cui all'art. 12 preleggi, che vieta l'attribuzione al testo normativo di altro senso che quello fatto proprio dalle parole secondo la connessione di esse. In tale chiave, nella ricerca della *vis et potestas* della legge occorre tener conto del presente, e cioè delle evoluzioni che modificano il sistema sul quale la forza precettiva della regola di diritto interviene, ma deve anche volgersi lo sguardo al passato, e cioè al momento in cui la legge venne emessa ed al sistema legislativo che, all'epoca, vigeva perché, come sostenuto da autorevole studioso "la norma non è intelligibile in sé, ma solo in funzione di una realtà e compito del giurista è la valutazione normativa di tale realtà". Per logico precipitato, se, per un verso la nozione di coltivazione può essere dilatata alla stregua dei progressi dell'agronomia, fino a ricomprendervi processi di fecondazione del tutto nuovi rispetto alla classica "piantagione", di certo, però, occorre nel contempo che essi si realizzino in collegamento col fondo, perché nella mente del legislatore del 1942, l'*ager* ha rappresentato la base di ogni attività agricola e perno dell'agricoltura, e da esso, non può, dunque prescindere. Il riferimento al solo ciclo biologico del prodotto, che elimina la precedente teoria del doppio rischio - ambientale ed atmosferico - quale specifico e tipizzante, pur nella sua esattezza dal punto di vista strettamente tecnico, non esaurisce, dunque, il tema d'indagine devoluto ai giudici di merito, poiché è, altresì, necessario l'apprezzamento in concreto del detto collegamento, che la Corte veneta ha ommesso di verificare. Pur abbandonando l'immagine del soggetto che opera con o sulla terra, che l'inciso testuale "coltivazione del fondo" contenuto nell'art. 2135 c.c. in esame suggestivamente evoca, data la valenza tecnica della nozione di coltivazione, che, come si è detto, conosce strutture agricole altamente meccanizzate, al fine, anche di evitare ingiusta estensione del privilegio dell'esonero dal fallimento (ovvero al fine di non escludere, se così si può dire, il diritto di fallire) in situazioni che nulla hanno di agricolo se non la mera natura del prodotto, occorre accertare, oggi più di ieri, che vi sia un collegamento fra il processo produttivo ed il fondo, comunque esso si atteggi, non necessariamente di sfruttamento imprescindibile della forza genetica dell'*humus*, come presumibilmente ha immaginato il legislatore, ma anche di semplice supporto strumentale, anche limitato o parziale, purché, però, vi sia, e che valorizzi la funzione del fondo nell'ambito della produzione, senza omologarlo a qualsiasi altro elemento idoneo a costituire mera base o forma di stanziamento della stessa, rendendolo cosa fungibile, e, come tale, di nessuna incidenza sul ciclo produttivo».

Si può ricordare come «precedente», quanto alla *ratio decidendi* se non altro, Cass. 2 dicembre 2002, n. 17042, in *Foro it.*, 2002, I, c. 3530, aveva ritenuto che non spetta ad una società di pollame allevato in batteria, senza alcuna utilizzazione del fondo rustico e dei suoi prodotti agricoli, di beneficiare delle tariffe elettriche agevolate previste per l'agricoltura (affermandosi, altresì, che non era applicabile alla fattispecie all'esame, il d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, che aveva modificato l'art. 2135 c.c., «dilatando» la qualifica di «imprenditore agricolo», perché tale modifica era ispirata a principi di diritto europeo, che non potevano operare retroattivamente).

¹³ PRETE, *L'impresa agricola*, cit., 37, ove gli ulteriori richiami agli studiosi del diritto commerciale e fallimentare.

pienamente condivisibile l'idea della persistenza degli elementi di diversificazione, rispetto all'impresa commerciale, connessi «all'oggetto dell'attività agricola, incentrato sulla condizionante necessità del rispetto del principio agrobiologico»¹⁴, che potrebbe giustificare ancora la sottrazione al fallimento, ma non certo la preclusione rispetto alle procedure negoziate per la composizione della crisi.

2. - Il confronto con il diritto francese.

L'esame svolto in modo particolarmente analitico e attento della normativa francese, statunitense e canadese offre la conferma, in chiave comparatistica, della possibilità di mantenere la distinzione, anche al livello di trattamento della crisi e/o dell'insolvenza, senza pregiudicare – con il paradosso già evidenziato – l'imprenditore agricolo, nel momento in cui gli è precluso l'accesso volontario alle dette procedure per la gestione della crisi.

La *loi de sauvegarde des entreprises en difficulté* del 2005, che costituisce oggi il punto di riferimento, con le successive modifiche (soprattutto con la legge di «*modernisation de l'économie*» del 2008), del diritto delle procedure concorsuali in Francia, costituisce il risultato di una lunga evoluzione (sin dal 1967), che tuttavia non ha visto l'esclusione dell'impresa agricola dalle procedure concorsuali, nonostante la distinzione di principio, mantenuta dal legislatore francese, tra «*fonds agricole*» e «*fonds de commerce*»¹⁵.

La normativa francese per la ridefinizione del «*droit des entreprises en difficulté*» (rimanendo ormai consegnata alla storia l'espressione «*droit des faillites*») muove – così come, del resto, è accaduto nel nostro ordinamento – dal definitivo superamento della concezione sanzionatoria del trattamento da riservare all'imprenditore insolvente, attraverso un lungo percorso che ha condotto alla «*simplification et*

¹⁴ PRETE, *L'impresa agricola*, cit., 39.

¹⁵ Con riferimento all'importante intervento normativo del 2006, noto come legge «*d'orientation agricole*», si veda JANNARELLI, *Il fondo agricolo nella recente loi d'orientation francese. Luci e ombre nella «modernizzazione» dello strumentario giuridico per l'impresa agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, II, 193.

moralisation des procédures» (come affermava la *exposé des motifs*, che accompagnava l'intervento legislativo del 1994) e che passa anche attraverso la modificazione del *Code de commerce*, il cui Libro VI viene a un certo punto (nel 2000) re-intitolato «*Des difficultés des entreprises*» (oltre che ampliato con otto «titoli», rispetto agli originari due).

La «*procédure de sauvegard*» acquista una collocazione e un ruolo centrali e decisivi, segnalandosi per il graduale ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione (che tocca anche gli agricoltori nel 1988 e, successivamente, anche i professionisti) e per la facoltà assegnata al debitore di scegliere la procedura più consona alla specifica situazione di crisi o di difficoltà. L'applicabilità della complessa e articolata disciplina all'imprenditore agricolo si ritrova nel *Code de commerce* (art. L 620-2) e costituisce l'esito del processo già indicato, con riferimento alla vicenda italiana, come «commercializzazione» dell'attività agricola, che in Francia ha comportato il conseguimento di «uno *status* parallelo rispetto a quello dell'impresa commerciale»¹⁶.

Nell'inserimento dell'impresa agricola all'interno del generale fenomeno d'incentivazione della gestione preventiva della crisi e tendenzialmente al di fuori del tribunale, non si è avuta, infatti, un'equiparazione pura e semplice, ma il legislatore ha predisposto una procedura di *règlement amiable* adattata alle esigenze dell'attività agraria, attraverso alcune modifiche al *Code rural* (oltre che al *Code de commerce*), ove è prevista la nomina di un *conciliateur* sotto l'egida del *Tribunal de grande instance*, con il compito di propiziare il dialogo e l'accordo con i creditori¹⁷. Nel frattempo, è possibile ottenere la sospensione delle iniziative giudiziarie contro il debitore, che possano mettere a rischio il raggiungimento dell'accordo¹⁸.

¹⁶ PRETE, *L'impresa agricola*, cit., 50 ss., che ricostruisce con cura la storia, incentrata soprattutto sull'intervento legislativo del 1988, relativo a «*l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social*», così concludendo: «[i]n tal modo, per effetto della legge del 1988, l'impresa agricola in Francia ha sì acquistato terreno nei confronti dell'impresa commerciale, ma ha anche e soprattutto perduto gran parte del favore di cui godeva, venendo sottoposta ad uno *status* parallelo rispetto a quello dell'impresa commerciale (assoggettamento al fallimento ed obbligatorietà dell'iscrizione nel registro delle imprese agricole diverse da quelle costituite nella forma delle società commerciali), sia pure talora semplificato o temperato (predisposizione del *règlement amiable*)».

¹⁷ Si tratta dell'art. L 351-1 del *Code rural* che istituisce «*une procédure de règlement amiable destinée à prévenir et à régler les difficultés financières des exploitations agricoles dès qu'elles sont prévisibles ou dès leur apparition, notamment par la conclusion d'un accord amiable entre le débiteur et ses principaux créanciers*».

¹⁸ Per l'analitica trattazione si rinvia a PRETE, *L'impresa agricola*, cit., 61 ss.

Come sempre accade, non sono mancate le critiche all'estensione delle procedure per la gestione della crisi e dell'insolvenza anche all'imprenditore agricolo, in ragione delle più volte evidenziate specificità, ma è chiaro che la situazione di difficoltà economico-finanziaria generalizzata dei nostri tempi non fa che confermare l'opportunità della scelta del legislatore francese, che non trascura certo la particolarità delle attività agricole e connesse all'agricoltura (con la disciplina *ad hoc*, per esempio, della proroga del periodo di osservazione, prodromico al *plan de sauvegarde*)¹⁹.

3. - (segue) e con quello nordamericano e canadese.

Il confronto con il diritto statunitense vale a confermare la sensazione diffusa, come si è avuto modo di notare nelle considerazioni iniziali, di arretratezza del nostro ordinamento, considerando che il c.d. «*Bankruptcy Code*», articolato in Capitoli, disciplina al «*Chapter 12*» (sin dal 1986) le regole e le procedure di «*Adjustment of the Debts of a Family Farmer With regular Annual Income*».

Si tratta di una sezione – quella del richiamato *Chapter 12* – dedicata ai *family farmers* e *family fishermen*, che offre a tali imprenditori la *chance* per realizzare la ristrutturazione della situazione debitoria, senza dover passare attraverso la costosa e complessa procedura del (ben più noto, per essere stato uno dei modelli in occasione della riforma della legge fallimentare) *Chapter 11* (intitolato, genericamente, *Reorganization*), in considerazione del carattere «familiare» dell'attività agricola (o ittica). Il risultato da raggiungere è costituito da una sorta di omologazione (detta «*confirmation*»), da parte del Tribunale, di un piano di pagamenti che il debitore presenta (di sua iniziativa, ossia volontariamente), qualora eserciti (anche in forma societaria: *partnership* o *corporation*) una delle attività, previste dalla norma con elenco ritenuto non tassativo, esposte ai rischi del ciclo agrobiologico. In termini di requisiti oggettivi, per così dire, si richiede che

¹⁹PRETE, *L'impresa agricola*, cit., 67.

l'esposizione debitoria non superi un certo ammontare (piuttosto basso, evidentemente) e che il debitore richiedente disponga di un reddito stabile e regolare («*stable and regular income*»).

Va da sé che, nella disciplina sostanziale relativa al trattamento dei crediti, così come negli effetti (sostanziali e processuali) prodotti dalla domanda sul blocco delle azioni (c.d. «*automatic stay*»), che procede di pari passo con la valutazione di «*adequate protection*» dell'interesse del creditore rispetto alla conservazione della garanzia patrimoniale), e ancora nella gestione in capo al debitore con il *trustee* incaricato di assicurare la regolarità della procedura e soprattutto il rispetto dell'ordine dei pagamenti come previsti dal piano, la normativa dedicata all'impresa agricola familiare ricalca quella generale, per un'ovvia esigenza di congruità sistematica, non potendosi immaginare trattamenti deteriori del ceto creditorio considerato nel suo insieme in considerazione delle peculiarità (più propriamente soggettive ovvero oggettive) inerenti all'attività economica svolta dal debitore. Del resto, la gestione della crisi relativa a imprese agricole di grandi dimensioni (o comunque non rientranti nei parametri di cui al *Chapter 12*) è di norma assoggettata alla disciplina del già ricordato *Chapter 11*, paradigma ineludibile per i legislatori che operino (come è accaduto anche in Italia) nella prospettiva della «*reorganization*», ossia della soluzione che assicuri la continuità dell'attività d'impresa e non (soltanto) la liquidazione del patrimonio²⁰.

Rimanendo in area nordamericana, ma nel solco di una diversa tradizione giuridica, un rapido sguardo alla normativa canadese offre ulteriori spunti di riflessione, se non altro in una prospettiva *de iure condendo*, dal punto di vista del diritto interno.

Sul presupposto del particolare interesse politico per la tutela di un'economia dalla spiccata vocazione agricola, non sorprende che la pubblica amministrazione (in particolare, il Ministero del settore, denominato *Department of Agriculture and Agri-Food*) abbia sempre svolto un importante ruolo nella protezione delle attività e delle imprese agricole. Già negli

²⁰ Per l'approfondimento dei diversi momenti della disciplina, con riferimento tanto al *Chapter 12*, quanto al *Chapter 11*, quale modello generale della ristrutturazione, in vista del rilancio dell'impresa, si veda l'ampia disamina nel contributo di PRETE, *L'impresa agricola*, cit., spec. p. 100-138.

anni Trenta, precisamente nel 1934 (a ridosso della grande crisi, caratterizzata dal crollo della Borsa a New York nel 1929), era emanato il *Farmers Creditors Arrangement Act*, al fine di rendere più agevole il raggiungimento di accordi con i creditori per la rinegoziazione della scadenza dei pagamenti, con la facoltà del tribunale di approvare comunque la proposta dell'imprenditore in difficoltà, sacrificando i diritti dei creditori non consenzienti (successivamente, la disciplina veniva aggiornata con l'introduzione del *Farm Debt Review Act*, nel 1986).

Definiti i requisiti soggettivi e oggettivi per accedere alla tutela (ossia di *farmer* e di *farming*, con riferimento all'attività), è il Ministero che si occupa di offrire e gestire, in un certo senso, il c.d. «*Farm Debt Mediation Service*», in forma gratuita nell'interesse dell'agricoltore insolvente, grazie a una disciplina piuttosto articolata²¹, che prevede naturalmente le misure di protezione con la sospensione delle azioni contro il debitore, ma anche forme di preavviso ai creditori.

A tale risalente intervento normativo, si è aggiunto il *Bankruptcy and Insolvency Act* (risalente alla seconda metà dell'Ottocento, ma vigente oggi nella versione del 1985), che all'art. 48 tutela contro il pericolo del fallimento l'imprenditore *farmer e fisher* (oltre che il lavoratore subordinato, «*worker*» con un reddito minimo), purché i debiti siano effettivamente riconducibili all'attività d'impresa.

È evidente, anche in questo caso, l'interesse del legislatore, in linea con le opzioni di politica economica, a proteggere l'impresa agricola, mediante (l'esenzione dal fallimento ma altresì) l'ammissione facilitata alla procedura di ristrutturazione del debito.

4. - Le prospettive attuali nel diritto italiano e la più recente giurisprudenza.

A questo punto, per concludere ritornando al nostro ordinamento, soltanto un rapido accenno merita la disciplina oggi vigente in materia di sovraindebitamento, intesa a offrire gli strumenti tecnici per

²¹ Per l'analitico esame delle norme, si veda sempre PRETE, *L'impresa agricola*, cit., 147 ss.

l'esdebitazione anche al debitore non fallibile e, per questa ragione, non ammesso alle procedure concorsuali alternative al fallimento, quali accordi e concordati.

Si è detto, nelle pagine precedenti, delle reazioni tendenzialmente negative della dottrina rispetto all'atteggiamento di indifferenza del legislatore italiano in sede di riforma della legge fallimentare nei confronti dell'imprenditore agricolo, ancorché da più parti fossero state criticate, tanto l'esenzione dal fallimento, quanto l'inaccessibilità delle procedure per la soluzione negoziata della crisi, se non altro con riferimento alle imprese agricole medio-grandi che sono solite fare ricorso al credito e, non di rado, occupano posizioni di mercato tutt'altro che irrilevanti o marginali²².

Si deve attendere il 2011, e in particolare la legge n. 111/2011, perché l'imprenditore agricolo possa finalmente avvalersi (non già delle procedure alternative al fallimento, bensì) della normativa sugli accordi di ristrutturazione dei debiti e, per logica connessione, della transazione fiscale (di cui agli artt. 182 *bis* e 182 *ter* legge fall.)²³. A breve, con la emanazione della l. 27 gennaio 2012, n. 3 sulla «composizione delle crisi da sovraindebitamento» (integrata e modificata con la l. 17 dicembre 2012, n. 221), il comma 2 *bis* (aggiunto successivamente) dell'art. 7, legge n. 3/2012, il quadro si sarebbe completato – si fa per dire – con la previsione, finalmente, della procedura di esdebitazione anche per l'imprenditore agricolo. Una normativa, quella risultante dalla combinazione dei due interventi appena ricordati, che esprime l'urgenza avvertita anche dal legislatore – molto attento nel «rifinire» la disciplina delle procedure concorsuali per le imprese commerciali attraverso reiterati interventi modificativi e integrativi, ma indifferente ai problemi dell'impresa agricola – di affrontare la materia, essendo peraltro il solco già ben tracciato dall'esperienza di altri ordinamenti.

Nel frattempo, la giurisprudenza ha affrontato la tematica con

²² Cfr. PRETE, *L'impresa agricola*, cit., 167-178, che dà conto dell'evoluzione del dibattito e dell'iter per la riforma, con riferimento all'atteggiamento nei confronti dell'impresa agricola.

²³ Si tratta dell'art. 23, comma 43, d.l. n. 98/2011, su cui si veda ampiamente PRETE, *L'impresa agricola*, cit., 180 ss.

provvedimenti di diverso tipo ed esito, lasciando da parte le decisioni in materia di fallimento a seguito dell'accertamento dell'effettivo oggetto sociale²⁴: dall'omologazione dell'accordo di ristrutturazione²⁵, all'annullamento del decreto con cui era stata dichiarata inammissibile la composizione della crisi da sovraindebitamento mediante l'istituzione di un *trust* liquidatorio²⁶, all'inammissibilità per la mancata produzione documentale, da parte del debitore (non soggetto agli obblighi di tenuta e deposito delle scritture contabili degli ultimi tre esercizi), relativamente alla situazione patrimoniale ed economica con la massima trasparenza, che deve essere comunque ricostruibile per i creditori²⁷, sino alla più recente pronuncia di diniego, per inammissibilità della domanda, del termine *ex art.* 161, comma 6 legge fall. all'imprenditore agricolo che, dichiarando la propria qualità soggettiva, chieda il termine previsto dalla citata disposizione, ancorché fosse stato chiarito nel ricorso che il termine sarebbe stato utilizzato per predisporre il deposito dell'accordo di ristrutturazione²⁸.

Anche alla luce delle vicende giurisprudenziali da ultimo ricordate, sembra dunque opportuno riflettere ancora sulle modalità di un più organico e meditato intervento del legislatore – è evidente la necessità di una valutazione in termini di costi benefici, ma anche e forse in primo luogo di tenuta dell'unitario sistema della responsabilità

²⁴ Da ultimo, Trib. Rovigo 20 novembre 2014, in *www.ilcaso.it*; Trib. Mantova 18 novembre 2014, *ivi*.

²⁵ Trib. Pistoia 17 novembre 2014, in *www.ilcaso.it*; ma anche, più di recente, Trib. Fermo 26 ottobre 2015, *ivi*, che si segnala per avere consentito, grazie all'omologazione, la prosecuzione dell'attività con la garanzia prestata attraverso i crediti futuri derivanti da contributi europei erogati per l'allevamento di equini e la garanzia (esterna) del terzo, per il caso di mancata erogazione dei detti contributi. Va da sé che il piano è stato ritenuto più conveniente rispetto alla soluzione liquidatoria avente a oggetto la vendita degli immobili aziendali.

²⁶ Trib. Ragusa 18 marzo 2014, in *www.ilcaso.it*, ritenendo che la valutazione del detto *trust* in contrasto con l'interesse dei creditori, in quanto mancante della clausola di riconsegna dei beni al curatore fallimentare nell'ipotesi di fallimento del debitore, deve essere considerata materia di richiesta di integrazioni e modifiche della proposta originaria da parte del giudice (con il conseguente rinvio ad altro giudice e, in caso positivo di modifica e/o integrazione della domanda, al nuovo voto dei creditori).

²⁷ Trib. Cremona 17 aprile 2014, in *www.ilcaso.it*.

²⁸ Trib. Trani 16 dicembre 2015 (inedita), nonché Trib. Mantova 27 settembre 2012, in *www.ilcaso.it*; e ancora Trib. Perugia 4 febbraio 2013, *ivi*.

patrimoniale – per comprendere in che modo la disciplina generale delle procedure concorsuali possa essere estensibile all'imprenditore agricolo.

La prospettiva dell'unità del sistema, ma anche l'utilizzazione corretta della comparazione, che caratterizza il pregevole contributo di Filomena Prete cui s'è fatto costante riferimento, consente di mettere a fuoco alcuni snodi decisivi: da un lato, si pongono senza dubbio le esigenze e le specificità dell'attività agricola, ma dall'altro lato (non meno rilevante) vi è la necessità, o almeno l'opportunità, di cogliere l'occasione di una riforma davvero di sistema, quale quella delle procedure concorsuali (attualmente, sembrerebbe, ancora *in itinere*), per inserire nel discorso generale delle nuove procedure concorsuali anche l'impresa agricola, come «impresa» appunto e non soltanto come espressione del «debitore non fallibile».

Agricoltura, alimenti e ricerca spaziale

Lo sviluppo e l'aumento della durata delle esplorazioni nello spazio sono accompagnati dalla notizia di esperimenti di «coltivazioni», che evocano l'agricoltura, mentre sono oggetto della ricerca spaziale alimenti, negli obiettivi anche «freschi», adeguati al consumo degli astronauti. Le interazioni della dimensione spaziale con la tradizione e le regole di agricoltura ed alimenti, mostrano che esigenze di sicurezza, qualità, informazione permangono ma subiscono condizionamenti, mentre la tecnologia e la sperimentazione assumono un ruolo importante anche in vista di un trasferimento delle conoscenze acquisite sulla terra. La prospettiva di una agricoltura senza terreno e di alimenti «progettati» per soddisfare esigenze fondamentali, già di sopravvivenza, dei fruitori, ad esempio con sacrificio della biodiversità, potrebbe incidere su modelli produttivi e stili di vita terrestri, auspicabilmente affiancandosi ad essi senza sopprimere manifestazioni di godimento della realtà rurale, varia anche per ambiente e paesaggio, presenti nella storia della stirpe umana.

The evolution in space exploration has brought about news on experiments on «cultivation of crops» that evoke earth farming, and identifying «fresh» produce suitable for astronauts during their journeys is also under investigation in space research. The interaction between the dimension of outer space and the traditions, rules and regulations of food and agriculture on Earth, show that the need for security, quality and information persists, but that it is influenced by space research, while technologies and testing assume an important role in the prospect of transferring knowledge acquired on earth. The perspective of an agriculture without soil and with foodstuff designed and conceived to sa-

tisfy fundamental needs, that is the survival of its consumers, sacrificing for example biodiversity may have effects on both productive models and lifestyles. The hope is that space agriculture shall accompany earth farming side by side without abolishing the diversity of rural areas with the variety of environments and landscapes that have always existed in the history of the human race.

1. Una nuova frontiera per le regole agroalimentari. - 2. Il riferimento alla realtà ed agli *standard* della ricerca spaziale nel collegamento con realtà della produzione agroalimentare. - 3. La produzione per le esigenze spaziali e la disponibilità di spazio. - 4. La produzione per le esigenze spaziali ed il ruolo del tempo. - 5. La produzione per le esigenze spaziali e la sicurezza. - 6. La produzione per le esigenze spaziali e la qualità. - 7. La produzione per le esigenze spaziali e la sperimentazione della tecnologia. - 8. La produzione per le esigenze spaziali ed i controlli. - 9. La produzione per le esigenze spaziali e la comunicazione. - 10. La produzione per le esigenze spaziali e la innovazione.

1. - Una nuova frontiera per le regole agroalimentari.

Il tema collega tre termini significativi (anche) per il giurista, invitando a raccogliere spunti nel senso delle potenzialità di collegamento tra di essi e rendendo opportune alcune precisazioni di inquadramento.

L'angolazione scelta si colloca nel momento attuale, con l'attenzione rivolta anche alle prospettive, coinvolgendo le entità oggetto di attenzione nella loro dinamicità: l'agricoltura esprime da sempre una realtà in evoluzione costante ed in cerca di regole adeguate, ad esempio nei rapporti con territorio, ambiente, tecnologie, energie e mercato¹; gli alimenti sono interessati da innovazione continua che ne coinvolge anche principi e funzioni²; la ricerca spaziale si caratterizza, rispetto a quanto in generale nello spazio avviene, come percorso di sviluppo della conoscenza con esplorazione dell'ignoto che dalle regole non può prescindere e che promuove ruoli importanti, come si vedrà, per tecnologia, qualità, sperimentazione, controllo e comunicazione.

¹ Di «aspetto dinamico» della materia trattava, in uno scritto proiettato nel futuro, A. CARROZZA, *Il programma scientifico del diritto agrario a quindici anni dal duemila*, in AA.VV. *Metodi e contenuti del diritto agrario moderno*, Milano, 1986, 65 ss., spec. 69 ss. mentre A MASSART, *Riflessioni sul diritto agrario: le ragioni di un convegno, ibidem*, 17 ss., spec. 20 osservava che «da ricerca scientifica, soprattutto nel settore biologico, ha aperto e sta aprendo in continuazione nuovi spazi e il panorama che l'agrarista era abituato a vedere sta cambiando». Sulla «vicenda storica dell'impresa agricola» si veda, anche per riferimenti, l'ampia illustrazione di A. JANNARELLI - A. VECCHIONE, *L'impresa agricola*, in *Trattato di diritto commerciale*, diretto da V. Buonocore, Torino, 2009, 4 ss.

² Lo testimonia anche l'esigenza di aggiornamento frequente delle opere sulla materia: v. per tutti, anche per informazioni ulteriori, L. COSTATO - P. BORGHI - S. RIZZIOLI, *Compendio di diritto alimentare*, VII, Padova, 2015 e S. MASINI, *Corso di diritto alimentare*, III, Milano, 2015. Il collegamento tra alimenti ed agricoltura è sottolineato da M. GOLDONI, *Gli alimenti, l'alimentazione e il diritto*, in AA.VV., *Per uno studio interdisciplinare su agricoltura e alimentazione*, a cura di M. Goldoni ed E. Sirsi, Milano, 2011, 34 ss., spec. 55.

In prima approssimazione, potrebbero evocarsi per dare senso all'indagine – con immaginazione peraltro incoraggiata, e talvolta resa concreta dalla realtà – colture spaziali³ o consumo di alimenti spaziali da parte di astronauti, ovvero segnalare interazioni dell'agricoltura con la astrobiologia⁴, come con altri settori di ricerca e ad esempio con la fisica, la chimica, la medicina e l'ingegneria.

Al di là di notizie e di annunci che si censiscono nella comunicazione al pubblico come quelli sulla produzione di lattuga nello spazio e sul possibile decollo dell'agricoltura su Marte⁵, la ricerca spaziale approfondisce la prospettiva meno vicina di attività produttive in altri pianeti ed intanto le alternative al consumo nelle esplorazioni e nei voli spaziali di cibi oggi portati nello spazio dalla terra, liofilizzati o trattati con termostabilizzazione⁶. Essa promuove tecniche di coltivazione idroponiche e serre artificiali capaci di garantire proprietà adeguate a cibi prodotti nello spazio, con la consapevolezza dell'apporto che alimenti così realizzati offrirebbero vantaggi anche per la salute e le condizioni di vita degli astronauti e dei futuri viaggiatori spaziali a qualsiasi titolo, oltre a ridurre problemi di residui. Alcuni esperimenti di sviluppo di organismi vegetali o animali sono iniziati e nelle stazioni spaziali esistono ambienti di sperimentazione riservati a singoli Paesi con l'applicazione specifica delle regole di quei Paesi medesimi⁷.

³ Cfr. in proposito V.B. GUARNIERI, *Colture spaziali, scienziati al lavoro*, in www.asi.it/it/news/agricoltura-spaziale, 18 febbraio 2016. Nel senso che la presenza di piante possa ridurre nei voli spaziali rischi per l'ambiente e le condizioni di vita nelle stazioni orbitanti S. PIGNATARO - S. PICCIRILLO - F. FERRANTI, *Radcarsi nello spazio*, in *I sistemi biorigenerativi*, in www.asi.it/it/news/agricoltura-spaziale.

⁴ Per una illustrazione della materia v. G. GALLETTA - V. SERGI, *Astrobiologia: le frontiere della vita*, Milano, 2005.

⁵ Si veda nel sito dell'Agenzia ANSA (www.ansa.it) un comunicato su «Lattuga su Luna e Marte, decolla l'agricoltura spaziale» che prospetta un obiettivo di ricerche presentate al pubblico; per un approfondimento e informazioni ulteriori circa la prospettiva di vita fuori della terra v. C. VERSEUX - M. BAQUÉ - K. LEHTO - J.P.P. DE VERA - L.J. ROTHSCHILD - D. BILLI, *Sustainable life support on Mars - The potential roles of cyanobacteri*, in *International Journal of Astrobiology*, 2016, 65 ss.

⁶ Informazioni sul menù degli astronauti, sulle tecniche di preparazione e ad esempio sulle soluzioni per evitarne dispersione nello spazio in assenza di gravità provengono da Argotec (www.argotec.it), azienda specializzata nella ricerca aerospaziale che opera nel settore. Si apprende fra l'altro che in alcuni casi è stata attivata la protezione delle invenzioni conseguite con brevetti internazionali.

⁷ Non è qui possibile trattare la regolamentazione della utilizzazione dello spazio nel contesto internazionale; in proposito, può rinviarsi agli scritti di A.A.Vv., *Il regime internazionale dello spazio*, a cura di F. Francioni e F. Pocar, Milano, 1993.

Che sia corretto chiamare in causa l'agricoltura è in questa sede consentito anche perché il legislatore italiano ha da tempo, con la modifica ad opera del d.lgs. n. 228/2001 dell'art. 2135 c.c., collegato l'esercizio di attività agricola con la presenza di un ciclo biologico svincolandola dalla esigenza di un terreno produttivo con la possibilità di utilizzare «il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine»⁸. Esiste quindi conferma che di attività agricola in senso tecnico nel caso in considerazione può trattarsi, con il rilievo giuridico applicativo conseguente.

A ciò può aggiungersi che l'intervento normativo del citato d.lgs. n. 228/2001 ha sostituito nell'art. 2135 per le attività suscettibili di connessione all'agricoltura il criterio della normalità – che avrebbe richiesto un adeguamento nei tempi all'evoluzione e quindi un mancato riconoscimento della qualifica agricola dei fenomeni innovativi, presumibilmente proprio con riferimento ad ipotesi come quelle che consideriamo – con quello della prevalenza, completando le potenzialità attuali di ricorso al diritto dell'agricoltura, ad esempio per attività integratrici del ciclo biologico o di trattamento del prodotto.

Anche gli alimenti consumati nello spazio soggiacciono alle regole terrestri, per parte internazionalmente condivise⁹, che ne regolano il consumo nel rispetto della sicurezza alimentare e di regole come quelle della etichettatura o della durata, ma anche della provenienza da territori significativi quando questa sia giuridicamente rilevante o tutelata.

⁸ Non è consentito in questa sede, nella quale ci si confronta con attività di ricerca e di sperimentazione da poco iniziate, un tentativo di qualificazione puntuale delle attività, ad esempio nel caso di cura dei cianobatteri, questioni note alla dottrina agraristica: per tutti cfr. A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2016, 75, il quale ritiene che figure del genere (virus per le medicine, muffe per le penicilline e *ice minus bacteria*) non siano oggi ricomprese tra gli «animali» allevati dall'imprenditore agricolo ai sensi dell'art. 2135 c.c.; ferma restando, potrebbe qui aggiungersi, la prospettiva di qualificazione «per connessione». In tema possono vedersi, sulla materia, R. ALESSI - G. PISCIOTTA, *L'impresa agricola*, in *Il codice civile commentato*, diretto da P. Schlesinger, II, Milano, 2010, 108 ss. ed A. JANNARELLI - A. VECCHIONE, *L'impresa agricola*, cit., 256 ss.

⁹ La dimensione europea, con riferimenti anche al contesto internazionale, è illustrata in AA.VV., *European food law*, L. Costato and F Albisinni editors, Padova, 2012.

L'interesse del tema non si esaurisce nella presa d'atto della possibilità di estendere alla dimensione spaziale istituti con tradizione nel nostro Pianeta. La specificità del contesto induce a verificare come possano evolvere nel confronto con le esigenze della proiezione nello spazio attività produttiva agricola e risultati della medesima in particolare destinati all'alimentazione, e d'altra parte come lo sviluppo della ricerca spaziale, specialmente per quanto riguarda il coinvolgimento di esseri umani, interagisca con l'adeguamento di attività e risultati in questione, favorendo soluzioni suscettibili dopo la sperimentazione di trasferimento tecnologico sulla terra.

2. - Il riferimento alla realtà ed agli *standard* della ricerca spaziale nel collegamento con realtà della produzione agroalimentare.

Le caratteristiche della ricerca spaziale esprimono obiettivi connotati da ostacoli e difficoltà del massimo rilievo e richiedono quindi procedimenti, metodi, beni, servizi con *standard* di qualità assoluta. Per altro verso il contesto offre per il giurista una angolazione specifica ed interessante sul rapporto tra ricerca, innovazione, regole. La caratterizzazione dipende fra l'altro dalla esigenza della massima qualità disponibile di ogni momento o strumento dell'azione accompagnata da garanzia con valutazione e comunicazione non opinabili di una realtà in continua evoluzione.

Il «mercato» non è, anche oggi, esaurito da un numero assai ridotto di viaggiatori spaziali perché in esso operano Enti di ricerca ed imprese, con la presenza di interessi di Paesi coinvolti nelle esigenze di sperimentazione in contesti nuovi.

L'ipotesi di realizzazione di prodotti naturali («freschi» in una terminologia diffusa) può indurre ad esempio a privilegiare serre artificiali e coltivazioni idroponiche per processi produttivi più rapidi e non a rischio di intemperie, con la possibilità di intervento tecnologico di prevenzione di incidenti.

Emerge quindi una espressione della produzione agricola non solo

diversa dalle forme più tradizionali, nelle quali la qualità del prodotto era affidata alla natura ed alla sorte, ma nella quale risulta centrale anche la scelta di gestione e controllo dei cicli produttivi per adeguarli alle esigenze sempre nuove che la destinazione alla realtà spaziale può richiedere.

In altri termini, agricoltura e cibi nello spazio devono soddisfare condizioni attuali di *standard* che siano i massimi realizzabili e devono nel contempo consentire lo sviluppo di tracciabilità dei cicli produttivi e delle caratteristiche espresse da alimenti e servizi connessi nella direzione sia di risultati di carattere generale (incremento della produttività in termini dimensionali e in estensione delle varietà, miglioramento dei cibi a fini di nutrimento e di salute), sia nella capacità di confronto con le caratteristiche e condizioni di vita di singoli individui.

Non occorre sottolineare che il contesto spaziale comporta investimenti inusuali, e che richiede approfondimento la possibilità d'interazione con logiche di produzioni ulteriori, prima che in altri pianeti nella realtà della terra, e trasferire i risultati di interesse della ricerca spaziale effettuata. Vengono in considerazione allora gli istituti della proprietà industriale, per il contributo che può nascere in relazione a profili di caratterizzazione e di tutela dell'immagine, della conoscenza e della comunicazione.

3. - La produzione per le esigenze spaziali e la disponibilità di spazio.

L'obiettivo di creare sistemi produttivi ed alimenti autosufficienti per la vita degli astronauti nello spazio è difficile anche per la esigenza di confronto con lo spazio – questa volta inteso in senso stretto – disponibile per organizzare le attività ad esso funzionali.

Sotto tale profilo è sempre più lontana l'immagine del «fondo rustico», inteso nel senso di terreno appartenente alla superficie terrestre. L'esperienza mostra, come in precedenza accennato, un'organizzazione delle potenzialità produttive capace di sfruttare l'acqua

e di utilizzare tecnologie biorigenerative¹⁰ fondate su alghe, funghi e microrganismi in sistemi a ciclo chiuso, nella direzione di coltivare ad esempio minuscole alghe (cianobatteri) molto resistenti ed in grado di sopravvivere nello spazio, ottenendo una biomassa in grado di modificare l'atmosfera arricchendola di ossigeno e d'altra parte di agire come fertilizzante; a ciò potrebbero concorrere organismi estremofili, capaci di sopravvivere su pianeti diversi dal nostro e sui quali si concentra l'attenzione dei ricercatori¹¹. L'agricoltura si sviluppa attraverso moduli delle stazioni spaziali internazionali affidati a singoli Paesi, e quindi in condizioni di collegare sperimentazione produttiva e regole ai singoli ordinamenti nazionali, in qualche modo riproducendo una connotazione dell'agricoltura terrestre.

La attuale limitatezza degli spazi fisici a disposizione sulle stazioni spaziali assume una rilevanza particolare, nella espressione di forme produttive o nella individuazione di alimenti terrestri per gli astronauti, rendendo importanti logiche di selezione in senso inverso alla dimensione richiesta per l'attività produttiva o per quella di conservazione e promuovendo la riutilizzazione degli scarti.

Importante sarebbe in prospettiva, nel conciliare la dimensione degli spazi interessati dalle esplorazioni con gli spazi a disposizione oggi della ricerca degli esploratori, invertire per quanto possibile il rapporto tra l'immensità dei primi e la limitatezza dei secondi, nell'intento di una maggiore elasticità ed estensione di risorse direttamente dedicate e, di riflesso, di una più vasta gamma di risultati anche oltre le previsioni perseguibili.

4. - La produzione per le esigenze spaziali ed il ruolo del tempo.

La durata delle esplorazioni spaziali tende oggi ad aumentare, con prospettive e già in termini anni addietro non immaginabili.

¹⁰ Ai sistemi biorigenerativi dedicano attenzione sotto profili diversi S. PIGNATARO - S. PICCIRILLO - F. FERRANTI, *Introduzione ai sistemi biorigenerativi e il gruppo di lavoro IBIS*, in www.asi.it.

¹¹ D. BILLI, *Quasi immortali*, in *Focus extra*, 2014, vol. 65, 46 ss.

Nell'esaminare il rapporto tra agricoltura, alimenti e ricerca spaziale, il tempo¹² riduce le potenzialità di utilizzazione di quanto realizzato sulla terra e portato nello spazio, anche se si tiene conto di metodi importanti, che ad esempio in assenza di refrigerazione promuovono maggiori potenzialità di conservazione attraverso tecniche di disidratazione.

D'altra parte una maggiore durata delle esplorazioni spaziali, rendendo sempre più significativa la presenza di cicli produttivi autosufficienti, chiede anche di verificare le potenzialità di moltiplicazione nel tempo dei cicli, in una dimensione spaziale che anche sotto il profilo temporale potrebbe caratterizzarsi diversamente da quella terrestre. L'obiettivo sarebbe anche quello di una programmazione nel tempo spaziale dei cicli per fruire dei prodotti nei momenti opportuni predeterminati.

La considerazione di tempi lunghi di soggiorno nello spazio moltiplica anche il rilievo dei rapporti tra il consumo dei cibi e la funzione salutistica, a quanto si legge talvolta rilevante in termini di condizioni di benessere mentale oltre che di adeguatezza del fisico, e quindi magari arricchita dal «gusto» o dall'«odorato», specialmente se riferita a soggetti già esposti a un tenore di vita impegnativo non tradizionale e non privo di rischi.

5. - La produzione per le esigenze spaziali e la sicurezza.

La organizzazione di processi produttivi in grado di assicurare condizioni di sicurezza, e prima ancora di trasparenza e di informazione nei confronti di un contesto esterno ed un mercato spesso non consapevoli nel momento della valutazione, è oggetto di regole interessate nella loro evoluzione da un fenomeno di globalizzazione e dalla evoluzione del dato tecnico ed economico, espressive di *standard* variabili di qualità sotto profili diversi (ad esempio sanità e igiene).

¹² Il riferimento qui consentito coglie solo uno dei profili di rilevanza della dimensione temporale, che potrebbe essere approfondita in direzioni molteplici segnalate fra gli altri da AA.VV., *La rilevanza del tempo nel diritto commerciale*, a cura di U. Morera, G. Olivieri e M. Stella Richter Jr., Milano, 2000.

Nella ricerca spaziale, la sicurezza assume caratterizzazione più specifica perché variano le condizioni di utilizzazione dei prodotti o quelle produttive in un contesto potenzialmente sempre nuovo, e perché, nel caso di svolgimento di attività produttive, non può ignorarsi l'eventualità di imprevisti rispetto alla norma o alla esperienza terrestre e comunque di complicazioni tecniche non risolvibili ad opera degli astronauti con un intervento che sarebbe invece risolutivo sulla superficie del nostro Pianeta.

Deriva da ciò l'importanza di una programmazione con logiche della massima possibile prevenzione, di eventi nuovi o di rischi sconosciuti, anche attraverso metodi d'interazione tra chi opera nello spazio e chi opera nella terra. I canali per organizzare, promuovere ed incrementare condizioni di sicurezza a distanza del nostro Pianeta non possono che fondarsi sulla comunicazione e devono curare anche la massima valorizzazione di quanto l'esperienza nello spazio segnala.

6. - La produzione per le esigenze spaziali e la qualità.

L'importanza di organizzare la ricerca spaziale, anche nei versanti della produzione agricola e degli alimenti, fruendo di *standard* di garanzia e certificazione già esistenti, ovvero volontariamente ricercati e conseguiti, è emersa dai primi cenni dell'indagine che si effettua; e potrebbe aggiungersi che la qualità è orientata nel senso più ampio e vario, rilevandone la caratterizzazione sotto profili che ad esempio comprendono la gestione dei rifiuti e la produzione di energie rinnovabili. Chiunque ricerchi od operi nello spazio opera di norma secondo metodi e percorsi «misurabili» negli obiettivi e nella loro realizzazione.

Le regole terrestri, distinte nelle esplorazioni spaziali in ragione del coinvolgimento di singoli Paesi ovvero selezionate in termini transnazionali o scelte programmaticamente, identificano una base importante ma sono suscettibili nell'esperienza spaziale di sollecitazione di sviluppo od orientamento. Ad agire sono chiamati gli Enti

protagonisti della ricerca spaziale, anche in logiche di cooperazione, e quelli competenti per le azioni da svolgere, con regole capaci di diffondere e distribuire i vantaggi conseguibili.

Talvolta il raggiungimento di uno *standard* di qualità assume valore generale, per non dire universale, come accade ad esempio per soluzioni capaci di creare o migliorare alimenti ovvero di ridurre impiego di risorse o inquinamento. In altre ipotesi la qualità può dipendere da valutazioni non condivise unanimemente: esempi potrebbero venire dalla scelta di percorsi biologici riproduttivi ovvero di alimenti geneticamente modificati, ma anche nella contrapposizione ad una oggi necessaria selezione di prodotti di rilevanza spaziale della salvaguardia di logiche di biodiversità, in Italia ad esempio tutelata da norme recenti. Eventuali situazioni di contrasto potrebbero essere affrontate tenendo conto di una esperienza di regolamentazione già differenziata nell'esperienza del nostro Pianeta, nel quale l'interesse per alcuni traguardi della ricerca potrebbe a seconda dei Paesi di riferimento anche ridursi o mancare del tutto.

7. - La produzione per le esigenze spaziali e la sperimentazione della tecnologia.

Si è già ricordato che la ricerca spaziale suppone tecnologie di livello particolarmente elevato, con ricorso ad istituti di proprietà industriale sia di carattere generale (ad esempio brevetti per invenzione) sia riferibili all'esercizio dell'agricoltura come i ritrovati vegetali.

Tali tecnologie in occasione di viaggi ed esplorazioni possono trovare conferma attraverso la sperimentazione, mentre nell'esperienza della terra l'evoluzione dei metodi di produzione agraria e la ricerca di qualità degli alimenti presentano elasticità di manifestazioni e di regole, non richiedendo necessariamente condizioni elevate di valore, e ad esempio differenziano i cibi dai farmaci per i quali ben diversa è l'attenzione prima dell'immissione al consumo. Così non si esclude una potenzialità di riflessi salutistici nell'alimentazione anche spaziale, ma la verifica che nel nostro Pianeta si svolge in

forme e con procedure di minore complessità rispetto ai farmaci è da sostituire con azioni equivalenti. Un invito a riflettere viene in proposito da notizie come quella di produzione idroponica di pomodori in grado di rafforzare il sistema immunitario perché contenenti grandi quantità di antocianine potenzialmente contrastando l'invecchiamento degli astronauti, con alimenti dotati di proprietà fisiologiche incidenti sulla salute¹³.

L'interesse che accompagna la sperimentazione nello spazio, la quale offre l'occasione di particolari condizioni di contesto e più risultati talvolta di maggiore garanzia, è anche un interesse «terrestre» alla testimonianza o conferma di qualità ipotizzate. Un esempio offerto da attività «connesse» alla produzione spaziale potrebbe venire dalla conservazione di prodotti ed alimenti attraverso metodi per i quali la garanzia della fruibilità spaziale aumenterebbe la certificabilità nel nostro Pianeta.

La sperimentazione assume nella ricerca spaziale un ruolo autonomo e distinto, consentendo forse nel caso di produzione agricola ed alimenti una definizione ed una programmazione anche in forme contrattuali e con logiche e manifestazioni di corrispettivo o di sostegno «commerciali».

8. - La produzione per le esigenze spaziali ed i controlli.

Anche la funzione dei controlli merita, nella ricerca spaziale e più in particolare nel rapporto della medesima con agricoltura ed alimentazione, specifica considerazione concorrendo in particolare alla innovazione ed alla sperimentazione.

L'organizzazione dei controlli richiede sinergie tra le competenze e le esperienze già disponibili – sia nel settore spaziale sia in quelli della produzione agraria e del mondo alimentare – richiedendo regole di individuazione dei soggetti chiamati ad interloquire, come ad esempio Autorità internazionali o nazionali da tempo attive.

¹³ Si veda il sito www.enea.it.

Deve considerarsi che logiche di monitoraggio o controllo nello spazio, da regolare per quanto possibile in termini oggettivi ma suscettibili di risentire nella regolamentazione proprio dell'oggetto da valutare e degli interessi e diritti ad esso connessi, non potrebbero prescindere dalla condivisione di coloro che nello spazio operano, presumibilmente non direttamente esperti di agricoltura ed alimenti, creando un sostegno per la loro potenzialità di azione.

Più in generale, l'organizzazione di una funzione di *audit* interna alle esplorazioni spaziali, con rilevanza sia interna alla dimensione della ricerca sia nei confronti dei terzi interlocutori e del pubblico, pare in grado di offrire uno strumento interessante per la gestione dei controlli, e fra l'altro di concorrere anche a momenti di certificazione volontaria e di sviluppo del sistema.

9. - La produzione per le esigenze spaziali e la comunicazione.

Qualche spunto può dedicarsi, anche con riguardo al tema trattato, alla comunicazione, che come si è visto già può incidere sul collegamento tra i termini della intitolazione nel supporre o nell'attribuire ai medesimi, in particolare all'agricoltura, una specifica valenza.

La comunicazione è alla base dei rapporti tra ricercatori e soggetti chiamati ad operare nello spazio e coinvolge le azioni da svolgere, le esperienze maturate ed i loro riflessi, includendo talvolta anche logiche di messaggio pubblicitario, per la circolazione della notizia del solo consumo di prodotti di marca – si pensi agli esempi di prodotti che hanno accompagnato gli astronauti in occasione di viaggi recenti – e potenzialità di rapporti commerciali connessi, distinti da quelli già richiamati che potrebbero invece collegarsi allo svolgimento di azioni per conto di terzi o al trasferimento di risultati di attività produttive.

L'interesse a regole, in tale prospettiva, riguarda sia i rapporti commerciali contrattuali tra gli organizzatori della esplorazione spaziale ed operatori economici terrestri, tali da richiedere auspicabilmente criteri

di evidenza e trasparenza con parità di trattamento, sia rapporti di concorrenza o funzionamento di mercati, e potrebbe forse anche trovare una base di riscontro nelle regole del commercio internazionale. In specifica angolazione si collocano le aspirazioni di singoli Paesi alla tutela del «*made in*» esteso alla dimensione spaziale o di esponenti di interessi diffusi alla segnalazione del riflesso di loro presenze nelle iniziative di esplorazione.

Si osserva poi che i canali di comunicazione dallo spazio sono concentrati, così da supporre una valutazione dei contenuti significativi e limiti per quanto concerne la varietà delle manifestazioni e delle interlocuzioni, peraltro di potenziale grandissimo impatto sul pubblico terrestre. Organizzazione e valutazioni preventive dovrebbero fornire un contributo per la trasparenza e l'affidabilità della comunicazione, da effettuare da parte dei soggetti legittimati ed in tale ruolo riconoscibili con «codici» istituzionali e non equivoci in relazione alle caratteristiche di ciò che, e di come, viene trasmesso o diffuso.

10. - La produzione per le esigenze spaziali e la innovazione.

Qualche considerazione finale può riguardare la potenzialità di innovazione generabile dal rapporto tra agricoltura, alimenti e ricerca spaziale all'inizio ipotizzate e che paiono confermate. È emerso da quanto precede che la realtà e la regolamentazione dei primi due termini – si pensi già alle tecnologie produttive ed alle regole di consumo dei cibi – hanno la possibilità di confrontarsi con riduzione di spazi fisici necessari, riflessi sui tempi di produzione o di consumo, sviluppo di scelte nuove altrimenti di dubbia praticabilità perché sospettabili di generare rischi come testimonia l'esperienza dei *novel food* (recentemente oggetto in sede europea di una nuova regolamentazione: reg. UE n. 2283 del 2015), e più in generale di ricevere vantaggi dal progresso della ricerca.

L'attenzione in questa sede dedicata alla ricerca spaziale, e non alla *vita spaziale*, accentua i vincoli nei confronti di agricoltura ed alimentazione, lasciando prevedere comunque modelli nuovi e sollecitando un ultimo spunto di riflessione rivolto anche ai ricercatori in vista di possibili future situazioni di vita stabile all'esterno del nostro Pianeta.

Il percorso che si delinea è connotato da innovazione continua e, se non minaccia nei tempi brevi la tradizione rurale radicata in tutta la Terra, pare destinato ad incidere affiancando ad essa nuove forme produttive e nuove prospettive di vita, sotto il profilo fondamentale dell'alimentazione, della razza umana. Esso richiede regole in merito alla «creazione» nei metodi e negli stessi cicli produttivi, alla qualità ed alla sicurezza dei risultati, alla informazione dei destinatari dei risultati – beni, anche immateriali, o servizi – dell'attività svolta.

Un auspicio è, allora, nel senso che l'innovazione ed i risultati sperati anche importanti nella dimensione dei destinatari e degli effetti siano rispettosi della tradizione degli Uomini¹⁴. In altri termini è comprensibile oggi il sacrificio di non poter «gustare» un prodotto desiderato o di non poterlo collegare all'ambiente rurale ed al paesaggio, imposto ad un numero limitatissimo di viaggiatori spaziali e domani magari compensato con la sopravvivenza per esploratori di altri pianeti nella logica della ricerca; ma preoccuperebbero chi scrive una futura situazione di vita diffusa nello spazio ed una evoluzione dei modelli nel nostro Pianeta che antepongano senza eccezione il progresso nella soddisfazione di esigenze fondamentali di nutrizione – in assenza di ragioni strumentali per situazioni di crisi come già accade del resto nel caso di calamità naturali o situazioni di guerra – a scelte di stili di vita e condizioni di salute fondate sul godimento (in senso ampio e non limitato alla percezione di frutti) della terra e di quanto offre¹⁵.

¹⁴ L'invito alla riflessione sulla importanza del patrimonio espresso dalle esperienze maturate nel tempo viene, nella materia per qualche aspetto connessa - si pensi all'erboristeria o alla medicina tradizionale, diffusa in molti Paesi - della cultura, dal recente studio di C. ZUDDAS, *Strumenti e modelli per la tutela giuridica delle espressioni culturali tradizionali*, Napoli, 2015.

¹⁵ Una conferma della possibilità di convivenza di modelli e stili di vita diversi viene da G. GALLONI, *Impresa agricola. Disposizioni generali*, in F. GALGANO (a cura di), *Commentario al codice civile Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, 2003, 20 e nota 15, il quale ripercorre le scelte normative che hanno spostato al centro dell'attenzione l'impresa agricola «in collegamento con le attività di servizio all'agricoltura, di turismo rurale, di artigianato, di piccolo commercio» ed in altri termini con il territorio invece del «primato del fondo rustico», senza però imporre una sostituzione necessaria del passato e senza rinunciare alla considerazione del valore della tradizione di una agricoltura con zone verdi e coltivazioni che garantiscono una più sicura regolazione delle acque, con funzione sociale di difesa dell'ambiente e del territorio stesso. Per la sottolineatura del rapporto tra soddisfazione del fabbisogno alimentare ed esigenza di promozione del «benessere delle persone», con richiamo alla identità psichica e fisica ed a scelte da esprimere nella libertà e nell'eguaglianza, si veda S. MASINI, *Diritto alimentare. Una mappa delle funzioni*, Milano, 2014, 137 ss.

Alla ricerca dei principi del diritto alimentare

All'iniziale diffusione di regole implicite e non codificate in vista della produzione e dello scambio di alimenti segue un progressivo consolidamento di un sistema in sé ordinato e norme in grado di proporre l'affermazione di principi generali, siano essi espressamente richiamati da fonti positive ovvero di fatto osservati.

All'attività dell'interprete resta, per tanto, ritagliato il compito di verificare la corrispondenza della singola norma al programma di sviluppo della materia lungo le coordinate tracciate dai suddetti principi. Si possono inventariare diverse categorie: a partire dai principi che presentano una previa intelaiatura sistematica all'interno del regolamento n. 178 del 2002 fino a comprenderne altri chiamati a sorreggere dall'esterno la ragionevole sistematicità della materia, tenendo conto dei più importanti mutamenti che intervengono nel contesto economico e sociale.

The initial spread of implicit and non-codified rules regarding the production and exchange of food follows along the lines of a progressive consolidation of an ordered system and standards laying out some general principles, whether expressly referred to as positive sources or observed de facto.

Therefore, those who have to interpret said rules must verify the correspondence of individual provisions with the development program of the matter along the coordinates set out by the above principles. Several categories can be taken stock of: starting from the principles that originate from the Regulation no. 178 of 2002 to include others supporting the reasonable systematic nature of the matter, taking into account the major changes occurring in the economic and social context.

1. Delimitazione del tema: pratiche sociali e convenzioni. - 2. Controllo e fiducia negli scambi di mercato. - 3. Evoluzione della disciplina: varietà delle soluzioni e rilevanza dei principi. - 4. Inventariazione dei principi in relazione alla loro generalità. - 5. Realtà economica, realtà giuridica e ruolo ordinativo dei principi. - 6. Governo del sistema: intersezione dei principi e adattamento dei rapporti economico-sociali. - 7. Elaborazione dei principi espressi e indicazioni contenutistiche: i confini del campo di applicazione della disciplina. - 8. Estensione dei principi regolatori: accrescimento, pluralità e complessità dell'esperienza. - 9. Nozioni giuridiche indeterminate e integrazione valutativa: un processo non definito. - 10. Elasticità delle norme e interessi sottostanti: linee guida per le sfide del futuro. - 11. Considerazioni conclusive.

1. - Delimitazione del tema: pratiche sociali e convenzioni.

Non è difficile pensare come, almeno inizialmente, sia stata l'esperienza di adattamento dell'uomo all'ambiente a comporre regole operazionali tipicamente pertinenti all'atto dell'alimentazione.

Di norma, *dove* si produce è ignorato dal diritto di origine autoritativa, così come non rileva *in che modo* le tecnologie si sviluppano ed evolvono per realizzare nuove e più convenienti modalità di lavorazione, conservazione o confezionamento degli alimenti.

In risposta a bisogni fondamentalmente omogenei le norme che governano la materia sono intuitive e possono essere inventariate secondo una pratica ininterrotta basata sull'evidenza che conduce a chiamare in causa, in modo oggettivo, proposizioni dotate di generica giuridicità o destinate ad operare nelle zone grigie, dove si prendano a praticare certe condotte dubbie o non sottintese.

Così che, fino ai nostri giorni, gli enunciati giuridici riferiti all'esperienza dell'alimentazione sono risultati conformi a modelli di comportamento in grado di qualificare elementi e fattori obiettivi che condizionano il momento della produzione o del commercio in termini prevalenti di liceità (o illiceità).

Nell'agricoltura di autoconsumo, ancora largamente diffusa sul finire del secolo trascorso, tutte le operazioni che precedono o seguono la destinazione dei prodotti al mercato sottostanno a regole implicite e non codificate, rispondenti alla necessità di soddisfarne l'idoneità all'ingestione a prescindere dall'osservanza di *standard* di

sicurezza o dall'apposizione di segni di qualità o modalità di comunicazione¹.

La prassi legata alla circolazione dei prodotti ha, per lo più, attinto ad una dimensione esperienziale estranea all'esistenza di fonti positive e riposta nelle convenzioni sociali che affidano agli alimenti la soddisfazione del bisogno di nutrienti, limitandosi ad assicurare la sussistenza dell'organismo alle prese con il continuo dispendio di energie.

L'interferenza dall'esterno con questo circuito non ha prodotto nessuna modifica nei comportamenti di produzione e di scarsa incidenza sono stati gli adattamenti imposti agli scambi anche in ragione della limitazione nell'impiego di tecnologie di conservazione e di trasformazione: è ragionevole pensare che il carattere chiuso del mercato abbia ridimensionato l'interesse ad integrare la serie delle regole spontaneamente osservate, salvo che in caso di aperta violazione ove, comunque, non risultasse quale sufficiente deterrente la riprovazione sociale.

2. - Controllo e fiducia negli scambi di mercato.

In altro modo, si può osservare come le regole che hanno occupato l'area della produzione e dello scambio di alimenti siano rimaste, agli esordi del XXI secolo, *mute*, nel senso che si trovavano incorporate in atti normalmente praticati e condivisi senza bisogno di una positiva traduzione formale.

E, così, la ricostruzione di quei rapporti naturalmente dispiegati nella ordinaria dimensione della vita quotidiana non ha destato alcun interesse degli studiosi².

L'origine autoritativa di regole inerenti all'alimentazione si rinviene

¹ In una riflessione in chiave storica, di ordine più generale, sul «diritto agrario», JANNARELLI A., *Cibo e diritti. Per un'agricoltura sostenibile*, Torino, 2015, 160, introduce la consapevolezza che «l'agricoltura, quale complesso di attività poste in essere dall'uomo per ricavare dalla natura prodotti ritenuti indispensabili per l'ambientazione, è nata ben prima che la regolamentazione dei rapporti tra gli uomini fosse retta da norme giuridiche e ben prima che si sentisse il bisogno, nella riflessione sul diritto stesso, di individuare un sapere giuridico specialistico poi denominato appunto diritto agrario».

² Un'ampia analisi si deve a SACCO R., *Il diritto muto. Neuroscienze, conoscenza tacita, valori condivisi*, Bologna, 2015.

– ed è ovvio ripeterlo – nella violazione di quelle pratiche uniformi, osservate nelle diverse fasi della produzione fino alla vendita nella piazza del mercato quando siano, cioè, compromessi l'interesse pubblico e la fiducia nel sistema. E l'intervento nella sfera degli interessi economici contempla la messa in campo di misure dirette ad ottenere la conformità all'apparato delle norme: «al pari della medicina, almeno così come è stata intesa sinora, il diritto non ha la funzione di prevenire le malattie sociali bensì quella di curarle (non sempre di guarirle) quando sono scoppiate»³.

L'eredità delle modalità primitive di tali rapporti è, invero, ancora bene evidente, nelle residue formulazioni normative che, descrivendo l'accorciamento della filiera, persistono nei regolamenti europei più recenti e continuano, ancor oggi, a legittimare la *fiducia* risultante dalla relazione diretta tra produttore e consumatore come criterio derogatorio della serie di *standards* e prescrizioni imposte.

Esemplare appare, in proposito, la deroga al principio di responsabilità del produttore per quanto riguarda l'analisi dei rischi e il controllo dei punti critici del sistema produttivo e di distribuzione degli alimenti, che ammette soluzioni diverse per dimostrare il rispetto dei requisiti di sicurezza concernenti oltre all'uso domestico anche la vendita o la fornitura al consumatore finale, in vista dell'obiettivo di prevenzione di *difetti*.

Così come in altro ambito – quello della fornitura di informazioni sugli alimenti⁴ – risulta ben evidenziata la diversa tutela predisposta in capo al consumatore che si approvvigiona di prodotti preimbal-

³ Così BOBBIO N., *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Roma-Bari, 2007, 79, il quale osserva: «Il confronto con la medicina è interessante perché oggi lo sviluppo di questa è tutto rivolto nel senso di impedire che le malattie avvengano piuttosto che nel senso di curarle quando sono avvenute. Al limite (s'intende che si tratta di un limite ideale, che serve solo a indicare una linea di tendenza) una società in cui la scienza medica abbia sviluppato tutte le sue potenzialità nel rimuovere le cause delle malattie è una società senza ospedali così come una società in cui le scienze sociali, dalla psicologia alla pedagogia, siano riuscite e rimuovere le cause dei conflitti, sarebbe una società senza prigionieri. Lungo questa linea di tendenza, senza bisogno di condurla sino al limite estremo, il diritto verrebbe a perdere la funzione che gli è sempre stata riconosciuta come caratterizzante, che è la funzione repressiva».

⁴ In argomento, si veda JANNARELLI A., *La fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori nel nuovo reg. n. 1169/2011 tra l'onnicomprendività dell'approccio e l'articolazione delle tecniche performative*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, 38.

lati al momento della vendita rispetto all'offerta di alimenti privi di imballaggio, in quanto si presume che, in mancanza di un rapporto fiduciario diretto con il fornitore, venga a trovarsi in condizioni di sostanziale inferiorità, tanto da rintracciare già predisposte, attraverso una dettagliata enumerazione, tutte le informazioni obbligatorie. Si può ben dire, allora, che i principi che hanno fatto fin dall'inizio irruzione, affermandosi come *generali*, siano, in realtà, rispondenti alla esclusiva funzionalità del mercato concorrenziale disegnato almeno per la scala europea, senza che possano conservare alcuna idoneità a misurarsi con le situazioni che le esperienze della produzione e dello scambio registrano a livello geografico locale. Sarebbe, però, una prospettiva parziale rinunciare ad una lettura allargata proprio di fronte a problematiche non omogenee al moltiplicarsi di casi di concorrenza.

Poste queste premesse, in un processo aperto e pluralistico di attuazione, può forse attribuirsi una maggiore efficacia, nel rinvenire il *proprium* della disciplina, con riguardo alla verifica delle modalità di curvatura di *altri* principi riscontrabili nella totalità di senso dell'aggregato normativo, dislocato su una scala multilivello, in risposta alle varie esigenze implicate nella destinazione al consumo degli alimenti.

3. - Evoluzione della disciplina: varietà delle soluzioni e rilevanza dei principi.

Va, segnalato come, storicamente, sia stata la frattura con l'economia tradizionale di mercato a favorire la riscrittura della complessiva disciplina, organizzando, secondo un ordine prioritario, il complesso delle fonti in grado di registrare l'esperienza dell'allargamento degli scambi e di rispondere alle molteplici pretese affermatesi in una società dei consumi sempre più composita e disgregata. In questo senso, è, allora, utile il tentativo di riguardare le problematiche del comparto disciplinare che ci occupa tramite un'adeguata descrizione delle stagioni e delle vicende che si sono formate

nel mondo reale, senza rinunciare a seguire un percorso di sistemazione critica di norme, precedenti giurisprudenziali, formulazioni dottrinali: rispetto al processo di progressiva oggettivazione della materia – che non ha, certo, raggiunto un approdo definitivo⁵ – si può assumere consapevolezza del ruolo, da riservare all'attualità di prescrizioni di portata più generale intorno al fondamento logico delle pratiche sociali e della loro coerenza sistematica.

Infatti, rispetto alla serie continua e mai esaurita di interventi in grado di colmare la distanza tra la specificità dei problemi ed il momento applicativo delle norme è diventato sempre più difficile assumere la corrispondenza delle modalità di azione di ciascun operatore alimentare con una predeterminabile impostazione. Per tanto, nella concreta esperienza applicativa l'invocazione dei principi, rispetto a problemi che chiedono di trovare soluzione anche in assenza di norme adeguate, costituisce l'approdo più facile e immediato per una prima ricostruzione e un conveniente inquadramento, senza attendere l'intervento del legislatore nell'impossibile compito di riempire i vuoti che la casistica continuamente riapre⁶.

Dal punto di vista della consapevolezza metodologica se procediamo lungo una visione storica e non assoluta (*recte*: contemporanea) osserviamo che il rinvio implicito ai principi ha sempre rappresentato il modo per escogitare rispetto ai contenuti più disparati dell'esperienza normativa la *non devianza* dagli scopi dell'ordinamento; mentre una volta che siano esplicitamente definiti, ogni problema interpretativo può essere ricondotto ad un sistema in sé ordinato, che tende a operare un continuo bilanciamento tra beni e valori considerati nella gamma delle possibili scelte.

⁵ Si consideri, per altro, il consolidamento quantitativo delle norme come risulta dalla raccolta nell'apposito *Codice di diritto alimentare*, con schemi e tabelle a cura di F. Di Marzio e S. Masini, Milano, 2015.

⁶ Nella relazione presentata all'incontro promosso dall'Accademia dei Lincei, RESCIGNO P., *Sui principi generali del diritto*, pubblicata, oltre che negli Atti, in *Le ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, tomo III, *Teoria generale e miscellanea*, Milano, 1995, 2116, osserva: «Può darsi che il discorso sui principi generali rimanga importante per costruire nella sua interezza il sistema e per valutare le tecniche dell'interpretazione, e per rendersi conto che gli stessi fattori produttivi delle norme si sono allargati; ma qui si chiede, con tono più umile, se esistono problemi concreti, gravi e urgenti, che possono nei principi generali trovare soluzione o un primo inquadramento».

Ne discende, in conseguenza, che quanto più diventa minuzioso il contenuto del testo scritto e, come tale, di difficile applicazione la relativa prescrizione, tanto più diventa avvertito come necessario il compito di ricavare criteri stabili e direttive certe al fine di orientare l'itinerario di adattamento e sviluppo normativo, interpellando, più nel fondo, i caratteri specifici, posto che «l'affievolimento del peso etico-sociale delle norme ordinarie sembra trovare un compenso nel rafforzamento dei principi generali»⁷. Se, in questo nostro tempo di transizione, è facile scorgere il veloce invecchiamento delle norme rispetto all'incessante e mutevole divenire dei fatti della vita, si può riflettere su ciò che, da un lato, essi esercitano una funzione unificante nel processo di consolidamento della materia e rispondono, dall'altro lato, ad una funzione di ragionevolezza interna nel senso di condizionare e indirizzare la scelta della regola al(le ragioni del) caso concreto⁸.

La ricognizione dei principi non esclude, d'altra parte, di affrontare l'argomento della corrispondente rilevanza, così che ad una pur sommaria verifica – e non c'è da sorprendersi – rimane fortemente incisivo il riscontro della dimensione ordinativa della giurisprudenza anche nelle decisioni in cui non siano espressamente nominati, ma le scelte dell'interprete abbiano trovato un effettivo condizionamento nella loro *vitalità*.

4. - Inventariazione dei principi in relazione alla loro generalità.

Sotto questo profilo, è innegabile che, nella materia dell'alimentazione, la evidenziata preminenza e la larga espansione dei principi trovino la propria rispondenza nel processo di formazione di un diritto *deterrito-*

⁷ Così FALZEA A., *Relazione introduttiva*, in *Principi generali del diritto* (Roma, 27-29 maggio 1991), Roma, 1992, 11.

⁸ Radicalizza la questione relativa ai margini di discrezionalità che espressioni indeterminate lasciano all'interprete LIBERTINI M., *Clausole generali, norme di principio, norme a contenuto indeterminato. Una proposta di distinzione*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2011, 3, 352, secondo cui «il vero problema che si pone, di fronte ad ogni norma a contenuto indeterminato, è quello di una scelta di metodo (o, si potrebbe anche dire “ideologica”) fra criteri di integrazione che fanno capo direttamente alla “coscienza sociale” e criteri di integrazione che fanno capo ai “principi giuridici”».

rializzato, nel senso che «la globalizzazione dell'economia, la crescente progressiva emancipazione dei mercati dal controllo giuridico assicurato dagli Stati sovrani, tende ad erodere i paradigmi fondativi degli ordinamenti giuridici come si sono consolidati nello sviluppo delle società industriali»⁹.

Il fatto è che dalla strutturazione normativa di un mercato plurilivello consegue l'articolazione di un ventaglio di principi di cui soltanto alcuni conservano un grado di adattabilità in tutte le filiere, fungendo da linee guida unitarie nella risposta alle diverse esigenze e bisogni di accesso alimentare e di sicurezza del consumo, mentre altri presuppongono ruoli di partecipazione a relazioni economiche e culturali che si esauriscono in specifici contesti di mercato.

Rispetto al quadro di riferimento all'interno del quale ci si muove non deve, dunque, sfuggire il valore dell'opzione innovativa contenuta nella fonte europea sull'emergenza della così detta mucca pazza e rivolta ad individuare principi *propri* della materia, a cui l'interprete non può sottrarsi nel rinvenire soluzioni speculari all'indispensabile sviluppo della trama dei rapporti di produzione e di scambio, ma assai più rilevante resta l'itinerario di ricerca e ricostruzione dei materiali accumulati, curvando la funzione di quei principi esterni al basamento della materia e destinati ad incidere, in modo tipico, nello stesso campo di rilevazione.

La notazione che preme subito fare è che, accanto ai principi *richiamati* dal regolamento si pongono, infatti, altri principi *osservati*, nel senso che l'interprete si fa carico di attingere nella valutazione dei fatti, di volta in volta, sottoposti al suo esame a strumenti e rimedi che delimitano gli itinerari di sviluppo e adattamento di una disciplina costretta a tener dietro a bisogni del mercato ed all'emancipazione delle tecnologie dalla terra e dall'agricoltura per replicare, in *fabbrica*, cicli artificiali di produzione con la combinazione di manufatti artificiali. E, mentre i principi espressi hanno sempre una connotazione di positività storicamente riflessa dal tempo della loro emanazione,

⁹ Così JANNARELLI A., *Dall'età delle regole all'età dei principi ed oltre? Problemi e paradossi del diritto post-moderno*, in *Giust. civ.*, 2014, 4, 1052, il quale osserva (1051) che: «La crisi del positivismo giuridico, innervata secondo taluni nel costituzionalismo del Novecento, l'avvento di società multiclasse e poi multietniche, sempre meno autoreferenzialmente coincidenti con esperienze territorialmente circoscritte nei confini degli Stati sovrani, hanno progressivamente coinvolto anche le forme "narrative" del diritto scritto».

diversa è la rilevanza di quelli impliciti, da intendere come referenti *mobili* di un certo assetto istituzionale e culturale in continuo e accelerato divenire.

Ad esempio, anche i diritti fondamentali sono principi generali che hanno valore giuridico caratterizzante, sì che occorre riferirsi alla Carta europea, a partire dal riconoscimento delle garanzie riguardanti il pieno dimensionamento dell'individuo, delle sue energie materiali e spirituali, come espressione del tipo e dello stile di vita a cui si ispira la società¹⁰, per evidenziarne una portata essenzialmente costruttiva e connettiva¹¹.

Così come, mediante il richiamo alla Costituzione si può dispiegare il nesso tra gli stessi diritti di rango sovra-ordinato e la forma (democratica) delle decisioni alla cui sfera restano sottratti¹², venendo a coincidere con il complesso dei principi che presiedono alla loro giustificazione: si veda il caso di imputazione all'operatore delle conseguenze del proprio comportamento economico rispetto alla responsabilità rivestita nell'organizzazione della filiera, in ragione della regolazione del quotidiano funzionamento del mercato e della ridefinizione dei suoi equilibri secondo le esigenze imposte dal controllo delle risposte giudiziarie.

Inventariare i principi generali della materia risulta, dunque, un'operazione assai più complessa che censire la serie di quelli che si trovano esplicitamente formulati in una fonte positiva che ne dichiari l'operatività; mentre, altrettanto, rilevante è indagare se abbiano un ruolo diverso rispetto a quelli induttivamente ricavabili dalla stratificazione di un complesso di norme particolari elaborate dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e dalle decisioni della Corte costituzionale¹³.

¹⁰ Si rinvia a SCALISI V., *Ermeneutica dei diritti fondamentali e principio «personalista» in Italia e nell'Unione europea*, in *Riv. dir. civ.*, 2010, I, 147.

¹¹ Il richiamo è a CRISAFULLI V., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, 15.

¹² Secondo FERRAJOLI L., *Diritti fondamentali e democrazia. Due obiezioni a Robert Alexy*, in *Riv. dir. fil.*, 2015, 1, 40, la costituzionalizzazione dei diritti fondamentali ha prodotto un mutamento tra politica e diritto: «Non è più il diritto ad essere subordinato alla politica, ma è la politica che diventa strumento di attuazione del diritto, sottoposta ai limiti e ai vincoli ad essi imposti dai diritti costituzionalmente stabiliti: ai limiti o divieti generati dai diritti di libertà che non possono essere violati, e ai vincoli o obblighi generati dai diritti sociali che non possono essere soddisfatti. Questi limiti e questi vincoli disegnano, nel nuovo paradigma, la ragion d'essere dell'artificio istituzionale e del patto costituzionale di convivenza che ho chiamato la sfera del non decidibile».

¹³ Per una precisa analisi dell'insufficienza del positivismo giuridico e la promozione dell'opera del giudice nella rilevazione dei principi generali, si veda BOBBIO N., voce *Principi generali di diritto*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. X, 1966, 891-893.

5. - Realtà economica, realtà giuridica e ruolo ordinativo dei principi.

Va detto, per altro, che denominatore comune di tutti i principi è quello di costituire punti di partenza per l'interpretazione delle norme perché, anche se il contenuto risulta vago o ambiguo, all'attività dell'interprete viene ritagliato sempre un perimetro delimitato di intervento in cui contenere la sua logica deduttiva.

Nello schema proposto, meno compatto e rassicurante, per la rinuncia ad una certa intelaiatura, i principi sono da intendere come norme portatrici di programmi indeterminati, se bene vincolanti, con una *eccedenza* di elementi capaci di promuovere soluzioni diverse da quelle ripetitivamente descritte in linea con una naturale relazione con i fatti e nelle forme di una mediazione con il presente.

Anzi, è da credere che la palese scoperta dei principi – una sorta di piattaforma che delimita il contesto in cui il diritto opera e ne rimane, al tempo stesso, condizionato – si saldi al ruolo effettivamente svolto dal giudice di elaborazione di dati disponibili e circolanti nella scansione sottostante dei fatti, filtrando i contenuti più innovativi e, al tempo stesso, neutralizzando le implosioni più disordinate.

Una dottrina assai sensibile all'urgenza del suo mutamento per dare ingresso a nuove percezioni, osserva che, «forse, mai come oggi si avverte l'esigenza di un diritto sufficientemente duttile. Più che norme scritte, autoritarie, rigide, convengono (...) principi e decisioni su casi concreti, e sembrano particolarmente vocate ad avere un ruolo decisivo dottrina e giurisprudenza; e non a torto si parla fittamente di giudizialità quale carattere della odierna svolta della dimensione giuridica»¹⁴.

Così, se è vero che l'atto di interpretazione non è pensare il già pensato e, cioè, «non è pura riproduzione di un significato oggettivamente preesistente già compiutamente prefissato»¹⁵, ne consegue, dal punto di vista pratico, come la possibilità di evitare l'approdo a conclusioni inappaganti nella valutazione delle regole imbalsamate nelle fonti codifica-

¹⁴ Così GROSSI P., *Ritorno al diritto*, Roma-Bari, 2015, 30-31.

¹⁵ In questi termini, si esprime BENEDETTI G., *Oggettività esistenziale dell'interpretazione. Studi su ermeneutica e diritto*, Torino, 2014, 256.

te, sia più facilmente offerta da un sistema dato di principi, per altro, soggetti a continue correzioni ed evoluzioni, che assumono la misura dell'ampiezza del fenomeno giuridico con il soccorso di più stabili e certi valori e interessi custoditi nell'ambiente sociale.

Anche nella materia dell'alimentazione, allora, il tema dei principi non vale tanto a comporre la consistenza e il perimetro di estensione della materia, ma serve, piuttosto, a spiegarci il senso e la direzione di interpretazione ed applicazione delle norme in contesti altamente problematici, dove si avvertono le tensioni tra «culture incorporate nei diritti nazionali e la cultura portata dalle normative comunitarie»¹⁶ e gli strumenti in continuo avanzamento della comunicazione, insieme a ritrovati della tecnologia, impegnano, altresì, a riconoscere come «le stesse dimensioni del tempo e dello spazio non si atteggiavano più come nel passato, imponendo la loro diversità ai ritmi ed ai contesti dei rapporti tra gli uomini e delle loro vicende»¹⁷.

A questo proposito, ai principi generali è stato efficacemente assegnato il ruolo di *guardiani*¹⁸ nella mediazione degli interessi in gioco, a fronte dell'apertura di un rapporto dialettico con la realtà, che spiega il «riconoscimento della loro funzione insieme *propellente e delimitante* al vertice di un sistema»¹⁹.

Invero, in un modello non più piramidale e gerarchico, ma reticolare e pluridimensionale, resta assai difficile fornire una lista di principi chiamati a disvelare significati storicamente e culturalmente possibili, così come dare coerenza alla sperimentazione di schemi non ancora afferrabili nell'ambito della legislazione.

Dall'esplorazione complessiva di tutto il materiale giuridicamente rilevante ne discende – per quanto si è detto – che i principi utilizzabili in funzione di indirizzo e orientamento sono ricavabili o da norme di specie, la cui posizione è il risultato di una scelta consapevole del legi-

¹⁶ Così BARCELLONA M., *Autonomia e cognitività del diritto moderno: la scienza giuridica e i mutamenti di fine secolo*, in *Studi in onore di Pietro Rescigno*, vol. I, *Teoria generale e storia del diritto*, Milano, 1998, 70.

¹⁷ Così FALZEA A., *Il civilista e le sfide di inizio millennio. Ricerca giuridica ed etichetta dei valori*, in *Studi in onore di Piero Schlesinger*, tomo I, Milano, 2004, 50.

¹⁸ Cfr. GUASTINI R., *I principi generali del diritto*, in BASCIU M. (a cura di), *Soggetto e principi generali del diritto*, Milano, 1987, 67.

¹⁹ Così BOBBIO N., voce *Principi generali del diritto*, cit., 896.

slatore ovvero da enunciati indeterminanti che assegnano, piuttosto, al giudice il compito di bilanciare la tutela dei beni della vita²⁰. Quelli che appartengono alla prima categoria sono principi di legislazione settoriale, fondamentali per la disciplina dei rapporti considerati; mentre quelli della seconda categoria, che facilitano il lavoro degli interpreti nella definizione degli aspetti regolativi in rapporto alla concretezza delle situazioni che ne consentono la messa in opera, sono configurabili come principi generali, trascendenti l'ambito più ristretto della materia.

6. - Governo del sistema: intersezione dei principi e adattamento dei rapporti economico-sociali.

Occorre, non di meno fare subito i conti e avanzare motivate obiezioni alla pretesa secondo cui «i principi “generali” per essere tali debbono essere attinenti al diritto comune, non potendo ricavarsi principi generali del diritto speciale, il quale essendo circoscritto a singole fattispecie o a singoli settori dell'ordinamento, non potrebbe consentire la costruzione di principi di estensione generale»²¹.

La questione può essere risolta se si ritenga che la raccolta degli indicati principi non sia tanto espressione di una preoccupazione definitoria, quanto di una ambizione metodologica in vista dell'accrescimento delle tutele nella realtà nella quale sono chiamati ad operare, verificando, alla luce del loro concreto impiego, l'utilità di solidi strumenti interpretativi o direttivi per la composizione di inevitabili contrasti.

Del resto, data l'imprecisione circa l'ambito di applicazione delle norme che affollano il sistema e la contemporanea esigenza di conservarne la compatibilità di sviluppo entro un disegno programmaticamente coerente, la posizione di principi generali non può,

²⁰ Osserva BARTOLE S., voce *Principi generali (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXV, Milano, 1986, 515, che «una siffatta situazione può anche essere descritta come l'adozione ad opera del legislatore di una tattica consapevole di delegazione e, quindi, di spostamento ad altra sede di decisioni che, in astratto, sarebbero ricadute nell'ambito della sua competenza».

²¹ In questi termini, si legga ALPA G., *I principi generali. Una lettura giusrealistica*, in *Giust. civ.*, 2014, 4, 959.

certo, essere posta in discussione anche rispetto al precedente e più rudimentale apparato di norme di rango nazionale, rappresentando sempre la condizione pratica per congegnare il normale processo di organizzazione degli interessi in sintonia con i bisogni emergenti dalla società²².

Oggi, tuttavia, il distendersi della sequenza di principi sbandierati in veste più scoperta dal legislatore europeo o estratti dall'interprete dall'inesauribile trama di ogni serie possibile di fattispecie, subisce una accelerazione in risposta alle esigenze di celerità e certezza che sono proprie dei traffici odierni e della stessa ineludibilità delle pretese di sicurezza richieste dal consumatore.

Si possono, insomma, inventariare diverse e sovrapponibili categorie di principi – posti in materia o ad essa riducibili – destinati ad assumere tutti, insieme ad un ruolo fondativo della disciplina, per una ragione incontestabile che discende dalla concretizzazione in sede applicativa, anche una capacità di tracciare le coordinate del suo svolgimento, con una significativa discontinuità rispetto alla fissazione di regole tarate su singole fattispecie, da un lato, e l'espansione di moduli adatti a fronteggiare varietà e complessità delle stesse, dall'altro lato.

D'altra parte, non sembra né pure contestabile l'osservazione secondo cui il rinvio ai principi generali sia disposto, piuttosto che quale termine tecnico-scientifico da ponderare con consapevole metodo critico, come enunciato polivalente e generico, suscettibile di impiego in contesti diversi. «E poiché il linguaggio, le mode, la prassi non sono governabili, occorre di volta in volta verificare l'accezione di principio che si ha davanti per poter intendere appieno il significato a cui alludeva chi lo ha impiegato»²³.

²² Notevoli spunti in questa direzione si rinvengono in COTTA S., *I principi generali del diritto. Considerazioni filosofiche*, in *I principi generali del diritto*, Roma, 1992, 34.

²³ Così, ALPA G., voce *Principi generali*, in *Dig. disc. priv., Sez. civ., Agg.*, vol. IX, Torino, 2014, 494, il quale, conclusivamente, osserva (506): «Oltre dunque alle perplessità derivanti dalla elaborazione teorica della nozione di “principio generale” si deve riscontrare l'uso inappropriato dell'espressione da parte di legislatori e giudici. Segno che la nozione ha perso le sue caratteristiche salienti e non viene utilizzata in modo assortito. Il linguaggio giuridico si sta quindi uniformando al linguaggio letterario e colloquiale».

7. - Elaborazione dei principi espressi e indicazioni contenutistiche: i confini del campo di applicazione della disciplina.

Invero, non v'è dubbio, che la ricerca finora condotta sull'esame del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 *che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare* sia del tutto originale e risolutiva almeno nell'esito di un'appagante giustificazione di un approccio distintivo di elaborazione della materia²⁴.

Tra gli altri aspetti che interessa riguardare, per la prima volta, si supera la limitatezza territoriale riservata alle attività della filiera e, complice, proprio, la diffusione di una grave patologia, si realizza l'obiettivo di esplicitare una serie di regole elastiche chiamate a controllare, superando gli originari ambiti domestici, la regolarità del processo economico, che si qualifica per la natura dei beni coinvolti, tenendo conto delle esigenze specifiche dei consumatori con riguardo alla sicurezza.

Inserita nel Capo II (*Legislazione alimentare generale*), la Sezione I, rubricata *Principi generali della legislazione alimentare* ha portato, quindi, la più autorevole dottrina a riflettere su ciò, che attraverso la loro enucleazione «si stia costruendo il diritto alimentare europeo»²⁵.

La peculiare caratterizzazione dei principi si coglie, anzi tutto, sul piano della gerarchia della fonte da cui risultano estratti, disponendo un'immediata efficacia regolativa dei rapporti di filiera e riducendo la

²⁴ Nell'indagare i possibili fondanti, ALBISINNI F., *Alimenti e salute: la prospettiva del diritto agro-alimentare*, in *Riv. dir. al.*, 2014, 1, 445, abbandona il riferimento, insieme all'oggetto, della ricognizione dei principi, per spostare l'attenzione sulla filiera come canone identitario e sistematico.

²⁵ Così COSTATO L., *Principi e requisiti generali della legislazione alimentare*, in COSTATO L. - GERMANÒ A. - ROOK BASILE E. (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. III, *Il diritto agroalimentare*, Milano, 2011, 22. Questi principi, per quanto comuni ad altre branche del diritto (v., in proposito, SGARBANTI G., *I principi generali della legislazione alimentare e il suo adeguamento alle norme internazionali*, in *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*, vol. II, in Atti del VII Congresso mondiale di Diritto agrario dell'Unione mondiale degli agraristi universitari in memoria di Louis Lorvellec, Pisa-Siena, 5-9 novembre 2002, a cura di E. Rook Basile, A. Massart e A. Germanò, Milano, 2004), prosegue l'A., (27) «si atteggiavano in modo specifico vuoi per l'oggetto regolato vuoi per il loro combinarsi in modo peculiare quando costituiscono la base per una legislazione riguardante il cibo degli uomini e, in certa misura, degli animali che sono destinati ad essere o a fornire essi stessi alimenti per l'uomo».

discrezionalità dell'interprete nel ricavare indicazioni adeguate al caso che l'esperienza consegna, senza che abbia alcun rilievo il condizionamento territoriale delle relazioni.

La collezione, in cui consiste l'ordito della nominata Sezione I, presenta, in sequenza, gli articoli: 5 (*Obiettivi generali*), 6 (*Analisi del rischio*), 7 (*Principio di precauzione*), 8 (*Tutela degli interessi dei consumatori*), a cui fanno seguito, nella successiva Sezione II, denominata «*Principi di trasparenza*» gli articoli 9 (*Consultazione dei cittadini*) e 10 (*Informazione dei cittadini*).

In realtà, dall'elencazione devono essere sottratte alcune norme che già risultano puntualmente regolate nel testo, assumendo la veste di inderogabili procedure, piuttosto che di veri e propri principi suscettibili di potenziali proiezioni applicative nella funzione di guida e controllo dell'argomentazione giuridica.

Senza voler aprire una controversia nominalistica sembra un'imprecisione ricondurre all'interno della dimensione terminologica di principio, ad esempio, l'*analisi del rischio*, che non presenta affatto un contenuto variabile o indeterminato utile a favorirne l'impiego come regola di decisione in un'obiettiva situazione di fatto, configurandosi, propriamente, come un procedimento ben organizzato in termini di competenze e modalità operative.

Quello che può essere concepito alla stregua di un principio è, in realtà, la sperimentazione del *rischio* quale modello regolativo di intervento, che prende in esame dati concreti ed evidenti rispetto a cui l'informazione scientifica disponibile sia, di norma, valida e condivisa, così da anticipare tutta la gamma delle conseguenze indesiderabili in dipendenza del processo decisionale segnato dalla dinamica delle relazioni con la comunità e i singoli consumatori.

L'impianto standardizzato nella sequenza delle fasi in cui si sviluppa la risposta pubblica segna, infatti, il definitivo superamento dello schema di accertamento, in condizioni di incertezza, di conseguenze difficilmente riparabili con riguardo al bene giuridico compromesso in modo da non valutare più soltanto retrospettivamente il carico delle responsabilità.

Legato alla messa in discussione dell'influenza dell'*expertise* scientifica ed all'esigenza di procedere nella valutazione degli effetti dati e delle con-

sequenze che derivano nel corso delle fasi decisionali, il modello subentrato di gestione del rischio reagisce, anzi, al *da farsi* con la messa in campo del principio di *precauzione*, in grado di registrare la definitiva perdita di fiducia della scienza nel controllo dei processi naturali, dissociando sia pure provvisoriamente l'esigenza di una più anticipata tutela dall'effettivo riscontro di possibili e imponderabili pregiudizi a *distanza*²⁶.

D'altra parte, assume diversa consistenza precettiva la stessa tutela degli interessi dei consumatori in ordine alla consapevole possibilità di scelta degli alimenti attraverso qualsiasi tecnica o pratica operativa in contrasto con l'interesse a conoscere attraverso le informazioni riscontrate nell'etichettatura o, in casi tutt'altro che infrequenti, in giudizi di valore esibiti nella pubblicità, la esatta composizione merceologica del singolo prodotto ove non siano addirittura esposti ad un *vulnus* per quanto concerne la frode.

È difficile pensare, perciò, che il potenziamento della dotazione di strumenti a difesa del consumatore possa essere cristallizzato nella rigidità di regole fissate una volta per tutte dal legislatore, traducendosi nella risposta ad un bisogno di aggiornamento, in situazioni in cui si riapre continuamente la distanza tra testo della norma e concrete ed effettive esigenze di vita della persona. Quello di *trasparenza* sembra un vero e proprio principio suscettibile di essere sempre riproposto in base alla qualità degli interessi coinvolti, nel contesto di politiche di protezione dei diritti e di soluzione di eventuali controversie.

Ugualmente è necessario darsi carico dell'inquadramento come principio della *partecipazione* dei cittadini-consumatori nel processo di produzione legislativa, che riconosce rispetto alle ricadute sul benessere sociale e la libertà individuale la necessità di superare la crisi di fiducia verso decisioni supportate da dati scientifici o da pratiche tecnologiche insufficienti a legittimare un modello di delega²⁷.

²⁶ Approfondimenti si trovano in MARINI L., *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario. Disciplina del commercio di organismi geneticamente modificati e profili di sicurezza alimentare*, Padova, 2004.

²⁷ Interessanti sono, al riguardo, le riflessioni svolte in termini di comparazione da JASANOFF S., *Fabbriche della natura. Biotecnologie e democrazia*, Milano, 2008, che introduce il concetto di epistemologia civica per spiegare, nel confronto tra Stati Uniti ed Europa, le diverse forme di legittimazione dei processi scientifici. Secondo l'A., in particolare (322): «l'idea di epistemologia civica assume come punto di partenza che gli esseri umani, nelle comunità politiche contemporanee, siano agenti bene informati, che vivono la propria vita in rapporto con i governi, e che qualsiasi teoria democratica

Sempre di più, quando restano potenzialmente controversi aspetti legati alla sicurezza degli alimenti – dalle modificazioni genetiche, alla clonazione; dalla nutraceutica, alle nanotecnologie – «gli sviluppi della ricerca e della tecnologia mettono in discussione le forme e le procedure della democrazia, richiedendo nuovi forum e nuove opportunità entro i quali le complesse questioni poste dalla tecnoscienza possono essere affrontate senza sacrificare la dimensione democratica»²⁸.

In ogni caso, per sollecitare l'adozione di quei meccanismi di difesa di cui ciascun individuo è provvisto a seguito della acquisita consapevolezza di pericoli predeterminati e conosciuti, entra in gioco il principio di *trasferimento* delle informazioni sulla natura del rischio per la salute, che rafforza la forma di cittadinanza responsabile.

8. - Estensione dei principi regolatori: accrescimento, pluralità e complessità dell'esperienza.

Se non che, la enumerazione proposta risponde ad una precisa intelaiatura sistematica i cui assi portanti sono il riconoscimento di un livello elevato di tutela della vita e della salute, da un lato, e la garanzia della libera circolazione dei prodotti alimentari, dall'altro lato: presentati come *obiettivi generali*, tali enunciati sembrano, in realtà, riferirsi a politiche regolative²⁹ capaci di correggere le deviazioni del gioco della concorrenza, impedendo la produzione e il commercio di prodotti dannosi per la salute o inadatti al consumo

efficiente deve prendere in considerazione la capacità umana di produrre conoscenza in comune. La conoscenza collettiva è un aspetto distintivo della vita politica, che occorre studiare di per sé; è estremamente riduzionistico ritenere che la conoscenza sociale sia semplicemente la forma totale della comprensione, da parte della popolazione, di pochi fatti scientifici isolati. La modalità pubblica di conoscenza, che chiamo epistemologia civica, non può essere ridotta a differenze binarie di conoscenza e percezione tra profani ed esperti. Dobbiamo invece parlare di approcci alla creazione di senso più radicati, sistematici e condivisi, senza i quali nessuna società organizzata sarebbe in grado di creare conoscenza pubblica, e tanto meno di mantenere la fiducia in essa o di utilizzarla come presupposto per l'azione».

²⁸ Così BELTRAME L. - BUCCHI M., *Consultazione del pubblico e diritti partecipativi*, in *Trattato di biodiritto*, diretto da S. Rodotà e P. Zatti, *Ambito e fonti del biodiritto*, a cura di S. Rodotà e M. Tallacchini, Milano, 2010, 894-895.

²⁹ Si veda, ancora, COSTATO L., *Principi del diritto alimentare*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2002, 345; ID., *I principi del diritto alimentare*, in *Studium iuris*, 2003, 1051; ID., *I principi fondanti il diritto alimentare*, in *Riv. dir. al.*, 2007, 2.

umano, così da garantire il buon funzionamento del mercato e il primato della persona e delle sue condizioni di sicurezza rispetto ai rischi a cui occorre far fronte.

A questo fine entrano in gioco i principi prima richiamati, in quanto posti a servizio di un apparato di norme rispondenti alle esigenze di circolazione degli alimenti alla scala dimensionale allargata degli Stati membri e a realizzare omogenee condizioni di protezione dei consumatori, ma – come, pure, si è osservato – non è meno vero che si tratta di principi ritagliati sempre a misura di uno schema di mercato con una sua insopprimibile dinamica interna bisognosa dell’inserzione di *standards* non replicabili in altre dimensioni territoriali o di filiera.

In sostanza, presi a riferimento per una costruzione autenticamente originale della materia, essi conservano una carica di precettività che ne limita il grado di *espansione* rispetto all’ambito regolamentato, escludendo un’eccedenza sufficiente ad ispirare la soluzione di casi estranei alle relazioni di produzione, scambio e consumo di alimenti considerata, per l’incapacità di assumere un diverso ruolo, alla stregua di direttive programmatiche nei futuri sviluppi dell’intera disciplina dell’alimentazione. È preferibile, così, scartare l’esclusività di una proposta volta ad individuare e ordinare l’area disciplinare che ci occupa attraverso la declinazione soltanto dei principi espressi, rinvenuti nel regolamento citato e specchio dell’ordine di mercato a cui si adattano (o che conformano) e rendere chiare le ragioni alla luce delle quali devono essere elasticamente valutati il più ampio quadro delle regole e la vocazione e le vicende dei molteplici istituti che avvalorano, oggi, il metodo di ricerca della materia trattata e l’opportunità del suo insegnamento³⁰.

Non è discutibile la centralità della fonte regolamentare citata nel progetto di costruzione della disciplina, ma i principi da essa estratti risultano oggettivamente applicabili in presenza di regole che legittimano, in via esclusiva, il rinvio a situazioni esponenziali di una economia di scala: se ne ha conferma, ancora, per la *tracciabilità* che resta, sostanzialmente, ineffettiva nel caso di accorciamento della filiera fino al contatto diretto con il consumatore.

³⁰ Riferimenti, in proposito, si rinvencono in COSTATO L., *Il diritto alimentare: contenuti ed insegnamento universitario*, in *Il dir. agr.*, 2003, 2, 243 e GALLONI G., *Un corso di diritto alimentare nella facoltà di medicina*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2008, 595.

Si potrebbe, invero, obiettare che il richiamo a formule elastiche che contrassegnano una legislazione per principi potrebbe metterne in discussione la coerenza, ma il fatto stesso di affrontare le discontinuità che possono prodursi in situazioni dominate dall'intensità degli scambi e dall'accelerazione delle applicazioni tecnologiche, tenendo nel giusto conto una logica interna al sistema, mette al riparo da irreparabili strappi e, anzi, introduce significativi fattori di linearità nello sviluppo. Del resto, un'elencazione di principi o, in genere, di norme elastiche o di concetti variabili di significato³¹ può costituire il mezzo più idoneo per dare ingresso e tutela al contemporaneo affiancamento, nelle dinamiche di svolgimento dei rapporti di produzione, scambio e consumo, a valori e interessi contemporanei, ma anche potenzialmente confliggenti tramite il superamento delle contraddizioni o la ragionevole ponderazione delle posizioni in campo.

Su questo piano, ancor più rilevante è la ricerca di quelli che, pur non avendo una espressa enunciazione normativa, disegnano i *binari* su cui scorre l'adattamento normativo della materia all'attuale complessità dell'esperienza, in quanto attinenti allo stesso pluralismo della società e alle scelte che imprimono più specificamente fisionomia all'ordine economico.

9. - Nozioni giuridiche indeterminate e integrazione valutativa: un processo non definito.

La sovrapposizione della generica e disordinata legalità in criteri ordinatori mostra, per altro, come siano lasciati fuori alcuni caratteri fondamentali del sistema che si ancorano a valori idonei ad essere impiegati come chiavi di lettura dell'esperienza pratica del tutto indipendenti dal riconoscimento del legislatore, in quanto destinati a sorreggere *dall'esterno* la ragionevole sistematicità della materia.

³¹ «Tanti nomi per dire la stessa cosa o tante cose diverse?», si chiede DENOZZA F., *Norme, principi e clausole generali nel diritto commerciale: un'analisi funzionale*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2011, 3, 380, spostando, per altro, la riflessione del problema definitorio (che cosa è) a quello analitico-funzionale (cosa si può fare?).

Per quanto la dottrina si sia occupata della classificazione delle diverse nozioni giuridiche che presentano una indeterminatezza del testo, individuando un collegamento tra «valori, come idealità civili alle quali si ispira l'ordinamento o meglio l'ordine giuridico: principi, come assunzione in forma precettiva di tali valori; clausole generali, come enucleazione dai principi di criteri di condotta; *standards* valutativi, come misura sociale dell'applicazione di quei criteri»³², nella pratica, il problema della corrispondente delimitazione dei relativi contorni resta di ardua soluzione.

L'organicità della materia e la sua giustificazione di tipo normativo sembrano, non di meno, rivelate a partire dai valori che rispecchiano i tratti più profondi e più duraturi del sistema di convivenza sociale – tra cui quelli che più da vicino, come nell'alimentazione, presentano un contatto diretto con la vita quotidiana – alla luce della messa in discussione della gerarchia di interessi immanente nell'ordinamento di mercato rispetto all'individuazione dei diritti spettanti al cittadino (consumatore). Questi ultimi orientamenti relativi, anzi tutto, all'incisiva affermazione della dignità della persona ed alla tutela delle sue prerogative appaiono sovraordinati ai principi espressamente catalogati nel già citato regolamento e ad essi soltanto può essere assegnata non solo una funzione interpretativa quanto integrativa e correttiva del progrediente e vitale corso del sistema di regole.

I valori non ingessano, in una rigida armatura, intuizioni e invenzioni della prassi, ma ne vivificano il grado di consolidamento o ne decretano la rimozione, restando congeniali ad un consapevole assestamento della complessità del materiale giuridico tramite la conversione e l'intersezione in norme caratterizzate da un grado maggiore di generalità e astrattezza, via via, curvate al meditato disciplinamento di nuove fattispecie. Se non che, per saldare l'effettività del processo applicativo con il piano della comprensione dei testi normativi non occorre capovolgere il tradizionale punto di osservazione intorno al dato positivo, perché il reperimento di una pluralità di indici culturali, criteri di valore, pratiche interpretative che reagiscono alle pretese di una vivace fattualità,

³² In questi termini, si legga, OPPO G., *Sui principi generali del diritto privato*, in *Riv. dir. civ.*, 1991, I, 475.

conferma la circostanza che il legislatore persegue fini pratici, normalmente, assecondando i bisogni e le aspettative della società.

Ricomporre una dotazione di concetti e nozioni pertinenti soddisfa, così, l'ambizione di facilitare una comprensione sistemica della materia, trasmettendo l'idea che sia *autosufficiente* in rapporto alle soluzioni normative elaborate per ogni situazione concreta, ampliando o restringendo, secondo le circostanze, l'adesione alla logica e alla razionalità.

È evidente, per altro, che, in una prospettiva di questo genere, assuma una rilevanza centrale l'attività di interpretazione che, a fronte della necessità e contingenza di una serie indefinita di vicende, ha l'opportunità di agganciare ogni singola decisione all'interno di un quadro di riferimento sempre aperto ad indici esterni al dato testuale e di ridurre, così, lo scollamento rispetto all'assetto reale.

10. - Elasticità delle norme e interessi sottostanti: linee guida per le sfide del futuro.

Tenuto conto di ciò, nell'area dai confini non rigorosamente delimitati in cui può cadere la decisione del giudice su questioni che attingono alla produzione e al commercio di alimenti, si rintracciano punti di riferimento privilegiati anche nelle clausole generali³³.

È da porre subito in evidenza la questione relativa alla confusione terminologica rispetto ai principi³⁴ senza, per altro, entrare in un frequentato dibattito che ancora attende una finale composizione. Si tratta di riflettere, diversamente, sul carattere di indeterminazione delle proposizioni normative e sul conseguente ambito di di-

³³ Già, in precedenza, CASTRONOVO C., *L'avventura delle clausole generali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1986, I, 28, ha osservato che, per merito del dibattito formatosi intorno alle clausole generali, «l'ordinamento intero ha acquistato una capacità di allungarsi sulla realtà grazie a una nuova consapevolezza dei giudici, meno alieni di prima dal considerarsi partecipi alla costruzione dell'ordinamento, e una teoria giuridica che ha abbandonato i falsi pudori della natura dichiarativa dell'interpretazione».

³⁴ Oltre a FABIANI M., *Norme elastiche, concetti giuridici indeterminati, clausole generali, «standards» valutativi e principi generali sull'ordinamento*, in *Foro it.*, 1999, I, 3558, si veda LIBERTINI M., *Clausole generali, norme di principio, norme a contenuto indeterminato. Una proposta di distinzione*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2011, 3, 345.

screzionalità che finisce per essere ritagliato al giudizio valutativo dell'interprete.

Va detto, comunque, tornando ai principi, che ad essere indeterminato non è il contenuto dell'enunciato normativo – così da lasciare un più ampio e discrezionale margine operativo di risoluzione di una singola controversia – quanto la stessa risposta dell'ordinamento in presenza di interessi confliggenti tutti astrattamente tutelabili³⁵.

Tanto è vero che il più consistente problema che si può sollevare riguardo ai principi – come si è visto – non è legato alla ricognizione di una lista disposta secondo un criterio di ordine positivo, quanto alla previsione del necessario bilanciamento in base alle esigenze della vita giuridica effettiva³⁶.

Nell'indagine intorno all'oggetto della materia, una volta avvertita l'insufficienza descrittiva degli indici individuabili nelle singole norme, occorre prendere atto, invece, della necessità di spostare l'attenzione su connotazioni e proposizioni di principio che ne sollecitano e favoriscono un'applicazione *vincolata* ad un concreto programma di tutela dei beni della vita a cui l'alimentazione rinvia.

Da questo punto di vista, i principi non sono riducibili alle clausole generali, che, anzi, queste ultime sono destinate ad operare nella cornice da essi delimitata, presentandosi quale «limite all'andamento elastico del sistema o, meglio, come la condizione concreta della sua elasticità»³⁷. In effetti, è sempre all'interno del procedimento logico di sussunzione del fatto sotto una determinata norma che entra in gioco il grado di indeterminatezza delle clausole generali, proponendo quale ausilio all'attività di interpretazione il rinvio a criteri e orientamenti socialmente

³⁵ Per questa costruzione dei principi, si rinvia a LIBERTINI M., *Clausole generali, norme di principio, norme a contenuto indeterminato. Una proposta di distinzione*, cit., 367 e 370 e, più specificamente, ID., *I principi della correttezza professionale nelle disciplina della concorrenza sleale*, in *Eur. dir. priv.*, 1999, 509.

³⁶ Proprio per questo osserva, però, MORRONE A., voce *Bilanciamento (giustizia cost.)*, in *Enc. dir.*, Annali II, tomo II, Milano, 20, 201: «L'altra faccia del bilanciamento è che attraverso le sue tecniche diventano (...) molto problematici i confini tra legittimità e merito, tra giurisdizione e politica, tra rigidità e duttilità della Costituzione».

³⁷ Così, RODOTÀ S., *Le clausole generali*, in *I contratti in generale*, I, *I fenomeni negoziali*, in *Giur. sist. civ. e comm.*, fondata da W. Bigiavi, Torino, 1991, 399. V. anche FABIANI E., *Norme elastiche, concetti giuridici indeterminati, clausole generali, «standards» valutativi e principi generali dell'ordinamento*, cit., 3558.

accettati o a direttive costituzionali³⁸. E ciò spiega bene la definizione di *valvola di sicurezza* con cui si appellano, al fine di consentire, tramite l'*iter* argomentativo, volta per volta, seguito dal giudice, la concretizzazione di concetti destinati ad un più consapevole adattamento al contesto economico-sociale in cui debbano trovare applicazione³⁹.

Per altro, come un principio (ad esempio, quello di precauzione) elaborato e fermentato in situazioni al di fuori della materia, può assumere una capacità di incidenza tale da qualificarne l'impianto normativo, così una clausola può subire, nell'incontro con il sistema dato di rapporti, un adattamento ed atteggiarsi in base ad ulteriori specificazioni. Non è difficile riscontrare tale esito nel trapianto di alcune clausole generali nell'ambito delle relazioni esaminate, in grado di perfezionare ed affinare strumenti e indirizzi di ricostruzione tipologica della realtà più omogenei agli interessi che introducono e, per tale via, *differenziando* l'intero significato in base al contesto in cui il caso concreto debba essere compreso.

Si è già richiamato, in altra sede, il principio di adeguatezza, facente capo all'art. 2381 c.c. e riferito alle competenze dell'operatore nella valutazione della idoneità sul piano organizzativo della sua attività. Esso si presenta, infatti, come un vero e proprio metro di giudizio al fine di accertare il profilo di una eventuale responsabilità, segnalando il rinvenimento di un assetto tipicamente strutturato dell'impresa alimentare in vista del passaggio delle fasi *dal campo alla tavola*⁴⁰; ma può, facilmente, guadagnare rilievo il principio di diligenza, al fine di individuare l'operatore responsabile delle informazioni anche quando non sia quello «con il cui nome o con la cui ragione sociale è commercializzato il pro-

³⁸ MENGONI L., *Spunti per una teoria delle clausole generali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1986, 10, osserva che le clausole generali «impartiscono al giudice una misura, una direttiva per la ricerca della norma di decisione: esse sono una tecnica di formazione giudiziale della regola da applicare al caso concreto, senza un modello di decisione preconstituito da una fattispecie normativa astratta».

³⁹ Cfr. GUARNERI A., voce *Clausole generali*, in *Dig. disc. priv., Sez. civ.*, vol. II, 1988, 403. A sua volta, RODOTÀ S., *Il tempo delle clausole generali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 718, si riferisce a «finestre aperte sulla società»; mentre CALAMANDREI P., *La Cassazione civile*, vol. II, *Disegno generale dell'istituto*, 1920, ora in *Opere giuridiche*, vol. IV, Napoli, 1976, 82, ricorre alla qualificazione di «organi respiratori» e TRABUCCHI A., *Significato e valore del principio di legalità nel moderno diritto civile*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, I, 2, *Diritto civile*, Milano, 1978, 2087, parla di «polmoni della vita giuridica».

⁴⁰ Sia consentito il rinvio al mio *Diritto alimentare. Una mappa delle funzioni*, Milano, 2014, 131 e ss.

dotto»⁴¹, sulla base delle cure e delle cautele che deve seguire rispetto al ruolo svolto nella filiera.

11. - Considerazioni conclusive.

Le vicende storiche del diritto alimentare possono, dunque, trovare un resoconto fondativo nella riflessione intorno ai principi, dopo che una legislazione sempre più pervasiva si è interessata di irregimentare relazioni un tempo lasciate alle regole della solidarietà e della natura.

L'economia aperta di mercato adatta a cogliere le opportunità delle nuove acquisizioni tecnologiche e plasmata sulle pluralistiche dimensioni delle fonti ha prodotto, in particolare, un catalogo di formule appartenenti ad un comune quadro di senso e valore tramite cui si attivano procedure e si apprestano strumenti utili a fronte dei problemi e degli atteggiamenti che teniamo nei più minuti e quotidiani rapporti com'è, appunto, nell'accesso agli alimenti.

Poiché non sempre la ponderazione degli interessi in gioco può essere ricercata nella ragionevolezza delle soluzioni normative adottate è da presupporre che sia un sistema di valori e di principi ad assicurarne il soddisfacimento ed a rendere possibile alcune scelte di più difficile compromesso. Per queste ragioni, lo studio del tessuto connettivo di cui si compone e tramite cui si sviluppano le linee portanti della materia, sopra tutto, a seguito dei mutamenti importanti intervenuti nel contesto socio-economico e delle conseguenti sopravvenienze normative, pretende di introdurre il tema, mostrando l'impatto applicativo che tali concetti possono avere per la traduzione di canoni di comportamento o per l'orientamento di traiettorie e temi della legislazione a venire⁴².

⁴¹ Cfr. art. 8 del regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, *relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione*, su cui v., specificamente, CANFORA I., *La responsabilità degli operatori degli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, 114.

⁴² In tal senso, per tanti aspetti interessante sia pure in un diverso ambito disciplinare, si può citare BUONOCORE V., *Presentazione del Trattato*, in BUONOCORE V. (diretto da), *Trattato di diritto commerciale*,

In sostanza, come efficacemente si è osservato⁴³ l'ordinamento giuridico anche a livello delle sue partizioni scolastiche non risulta composto solo di regole, altrimenti, «sarebbe un orario ferroviario e i giudici sarebbero manovratori di scambi, nei tempi e luoghi stabiliti. Per fortuna, il diritto non corrisponde a quest'ideale dei positivisti delle regole e il lavoro dei giudici e dei giuristi non è quello di un impiegato delle ferrovie», così che tramite la ricerca dei principi – o, meglio, della visione della vita a cui corrispondono – sia possibile assolvere a quella necessaria funzione di integrazione delle attese sociali, riducendo le distanze tra meccanica giuridica ed esperienza consapevole ed elaborata dei fatti. Per lasciare le secche di un discorso generale, con il loro soccorso, ci si avvia a definire e ad aggiornare nel tempo l'effettività della tutela di interessi colti nella vita quotidiana e non sempre catturati nelle maglie particolari delle manifestazioni positive, rivelando come – sopra tutto nella materia trattata – l'interprete «non *debba* appagarsi di avere nel suo equipaggiamento intellettuale unicamente strumenti di indole razionale»⁴⁴.

OPPO G., *Principi*, sez. I, tomo I, Torino, 2001, 1 e ss.

⁴³ La citazione è di ZAGREBELSKY G., *Intorno alla legge. Il diritto come dimensione del vivere comune*, Torino, 2009, 99.

⁴⁴ Così GROSSI P., *Il diritto mite di Gustavo Zagrebelsky. Una rilettura ventidue anni dopo*, in *Riv. intern. fil. dir.*, 2014, 174.

Biodiversità e risorse genetiche di interesse agroalimentare nella legge nazionale di tutela e valorizzazione

La legge 1° dicembre 2015, n. 194, per la tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare, giunge, con un discreto ritardo, a tentare di colmare il *gap* creatosi tra una serie feconda di accordi internazionali intervenuti, a vario titolo, a disciplinare il delicato tema della salvaguardia della diversità biologica ed agricola ed una altrettanto fertile stagione di leggi regionali mirate a tutelare, con approcci diversi, il grande patrimonio genetico dei nostri territori.

L'obiettivo fondamentale della legge è la realizzazione un impianto istituzionale, organizzato su livelli e competenze diverse, per la salvaguardia e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare che miri alla tutela delle risorse genetiche locali, rilevanti dal punto di vista agricolo ed alimentare, dal rischio di estinzione ed erosione genetica.

L'articolo, dopo aver percorso gli itinerari legislativi nazionali ed internazionali in materia di agro biodiversità e risorse genetiche, svolge una prima analisi critica sulle luci ed ombre della neonata legge di settore.

The act 194, passed of the 1st of December 2015, on safety and conservation of agricultural and food biodiversity, attempts to fill a gap between a set of prolific international agreements – aimed, in different ways, at regulating the delicate topic of the safety of biological and agricultural diversity – and a likewise productive season of regional acts, focused on the protection of our territory's remarkable genetic heritage. This legislation's main objective is to achieve an international framework, arranged through different levels and competences, for the safety and conservation of agricultur-

al and food biodiversity, able to safeguard local genetic resources – both agricultural and food – from the risk of genetic erosion and extinction.

The current article is an attempt, through an overview of different national and international legislations within the spectrum of agro biodiversity and genetic resources, to carry out a preliminary critique on strengths and weaknesses of this new-born sectorial legislation.

«Nonostante l'internazionalizzazione delle piante coltivate, le migrazioni e le colonizzazioni dell'uomo nonché l'antica origine dell'agricoltura, è ancora possibile (...) individuare regioni comprendenti varietà e razze endemiche, scoprire zone con il massimo grado di variazione entro specie e stabilire modelli di distribuzione di una serie di caratteristiche ereditabili»

Nicolai Vavilov, ca. 1930 (da: G. BARCACCIA - M. FALCINELLI, *Genetica e genomica*, vol. II, *Miglioramento genetico*, Napoli, 2012, 509)

1. Introduzione- 2. Biodiversità e risorse genetiche locali. - 3. La biodiversità nel sistema Europa. - 4. La stagione della legislazione regionale. - 5. Luci e ombre della legge 194/2015.

1. - Introduzione.

La l. 1° dicembre 2015, n. 194¹ giunge, con un discreto ritardo, a tentare di colmare il *gap* creatosi tra una serie feconda di accordi internazionali intervenuti, a vario titolo, a disciplinare il delicato tema della salvaguardia della diversità biologica ed agricola ed una altrettanto fertile stagione di leggi regionali mirate a tutelare, con approcci diversi, il grande patrimonio genetico dei nostri territori.

Forte anche della intensa esposizione mediatica – alimentata dalle attività dell'Expo Milano 2015, *Nutrire il Pianeta, Energia per la Vita!* – cui sono state sottoposte le numerose questioni inerenti all'agricoltura e, tra queste, anche quella relativa alla difesa e alla valorizzazione delle colture tradizionali, il Parlamento italiano ha dunque condotto in porto una legge che tende, fondamentalmente ma bisognerà poi verificare con quali risultati effettivi, a «mettere a sistema» la legislazione regionale,

¹ L. 1° dicembre 2015, n. 194, *Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare*, G.U. n. 288 del 11 dicembre 2015.

gli indirizzi di carattere internazionale e l'ordinamento nazionale in tema di biodiversità. La materia in esame, come è noto, è infatti oggetto di una disciplina normativa *multilevel*.

Come al riguardo ha commentato, subito dopo l'approvazione della legge alla Camera dei deputati, la sua prima firmataria, la deputata Susanna Cenni, con il varo del provvedimento «facciamo la nostra parte, costruendo un sistema di tutela e valorizzazione della biodiversità agraria e alimentare, sostenendo il lavoro degli agricoltori e la ricerca, suggerendo strumenti per costruire sistemi economici locali partecipati dalle comunità. Una risposta alla Carta di Milano che ci chiede di salvaguardare il futuro del pianeta»².

Tuttavia, a dispetto del titolo esplicito, più che alla biodiversità *tout court*, disciplinata segnatamente, come si accennerà, in diversi altri importanti testi normativi invero più di rango internazionale che nazionale, la legge si dedica alla tutela delle risorse genetiche, con particolare attenzione a quelle locali aventi una specifica connotazione agricola ed alimentare.

Per meglio cogliere il significato del neonato provvedimento legislativo sembra, dunque, opportuno tracciare brevemente una linea descrittiva della biodiversità agricola, considerata però non nei suoi tratti generali quanto piuttosto declinata sul versante, che qui rileva, della tutela e valorizzazione delle risorse genetiche.

2. - Biodiversità e risorse genetiche locali.

Come è noto, la biodiversità agricola designa tutto il patrimonio di risorse genetiche vegetali, animali e microbiche formatesi, per azioni di meccanismi biologici e per selezione naturale, nei lunghi tempi dell'evoluzione ed accumulate, fin dall'apparire dell'agricoltura, circa 10.000 anni orsono, da generazioni di agricoltori che hanno pazientemente e diligentemente domesticato, selezionato e trasferito, da zone geografiche diverse, tutte quelle specie da cui ricavare prodotti necessari alla sussistenza dell'uomo su questo pianeta³.

² [Http://www.ansa.it/canale_terraegusto/notizie/mondo_agricolo/2015/11/19/ansa-arriva-legge-su-biodiversita-agroalimentare_c30000bd-7825-4f4e-b22d-96a78fd623da.html](http://www.ansa.it/canale_terraegusto/notizie/mondo_agricolo/2015/11/19/ansa-arriva-legge-su-biodiversita-agroalimentare_c30000bd-7825-4f4e-b22d-96a78fd623da.html).

³ Per un inquadramento sistematico del tema si richiamano, con prospettive diverse, A.

Da questo punto di vista l'Italia, per via dell'eterogeneità dei suoi paesaggi, della sua posizione centrale nel Mediterraneo e dell'insieme dei fattori bioclimatici, è il Paese più ricco di biodiversità animale e vegetale dell'intero continente europeo mentre il bacino del Mediterraneo è uno dei maggiori centri di biodiversità del mondo. Gli scienziati, quasi all'unanimità, sostengono che la biodiversità debba essere conservata nella sua globalità anche perché esistono tuttora molte specie vegetali poco note e non ancora domesticate che un giorno potrebbero rivelarsi utili ed affiancare, così, quelle già diffusamente coltivate. Inoltre, sono tuttora presenti sulla terra alcune specie di interesse agrario che possono essere utilizzate per ottenere prodotti diversi da quelli abituali, quali oli, carboidrati e loro derivati nonché metaboliti secondari di interesse farmaceutico, cosmetico ed industriale⁴.

Secondo quanto enunciato dalla Commissione europea, in un documento strategico sul tema⁵, la biodiversità, quale insieme di straordinarie varietà di ecosistemi, specie e geni che ci circonda, rappresenta la nostra assicurazione sulla vita, poiché garantisce agli abitanti del pianeta cibo, acqua pura e aria pulita; offre mezzi di riparo e medicine; mitiga le catastrofi naturali, l'azione dei parassiti e le malattie e contribuisce, altresì, alla regolazione del clima.

Come è stato rimarcato⁶ e sancito chiaramente anche dalla FAO⁷, la di-

BOGGIA ed a., *Tutela della biodiversità tra affermazione politica e valutazione economica*, Milano, 2002; L. COSTATO - S. MANSERVISI, *Profili di diritto ambientale nell'Unione europea*, Padova, 2012.

⁴ G. BARCACCIA - M. FALCINELLI, *Genetica e genomica*, vol. II, *Miglioramento genetico*, Napoli, 2012, 542. Gli autori riferiscono anche di «specie di tipo selvatico dal nome familiare, perché estesamente diffuse e considerate estremamente dannose per le coltivazioni, che sono state oggetto di studio per le loro caratteristiche di resistenza a condizioni ambientali estreme»: un esempio è la nota gramigna, infestante temuta soprattutto nei vigneti e nei frutteti, che è stata recentemente migliorata negli Stati Uniti per poter essere impiegata come essenza foraggera e da tappeto erboso.

⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020*, Bruxelles, 3 maggio 2011, COM(2011) 244 def.

⁶ A. TRISORIO, *Agricoltura e biodiversità: strumenti e prospettive*, in *Agriregionieuropa*, anno XI, n. 41, giugno 2015.

⁷ FAO, *Sustaining Agricultural Biodiversity And Agro-Ecosystem Functions*, Report dell'International Technical Workshop, jointly organized by FAO, the Secretariat of Cbd, 2-4 December 1998, FAO Headquarters, Roma, 1999; FAO, *Agricultural Biodiversity: Multifunctional Character of Agriculture and Land Conference*, Background Paper 1, Maastricht, September 1999.

versità biologica non ha, peraltro, una dimensione univocamente agricola o naturalistica in quanto «include nella sua definizione anche una dimensione socio-economica e culturale, considerando le conoscenze tradizionali parte integrante dell'agrobiodiversità. Questa è vista come il risultato dell'interazione tra ambiente, risorse genetiche, sistemi e pratiche di gestione adottate da popolazioni culturalmente diverse che, di conseguenza, utilizzano le risorse ambientali in modi diversi».

La biodiversità è, in sostanza, una fabbrica di vita, «perché oltre a rappresentare le infinite facce che il mondo vivente può assumere, determina anche le condizioni necessarie a far sì che ciò avvenga»; questo significa che essa comprende anche secoli di evoluzione culturale «perché il genere umano è coevoluto con le altre specie nei diversi ecosistemi del pianeta: la diversità biologica ha plasmato le diverse culture del mondo»⁸.

Infine, la biodiversità non si caratterizza soltanto per la sua multifunzionalità ma costituisce, soprattutto, il nostro «capitale naturale», fornendo i servizi ecosistemici che sono alla base dell'economia. «Con il deterioramento e la perdita di biodiversità non possiamo più contare su questi servizi: la perdita di specie e *habitat* ci priva della ricchezza e dei posti di lavoro derivanti dalla natura, mettendo a repentaglio il nostro benessere. È per questo motivo che la perdita di biodiversità è la minaccia ambientale che, insieme al cambiamento climatico, incombe più gravemente sul pianeta, e i due fenomeni sono inestricabilmente legati»⁹.

3. - La biodiversità nel sistema Europa.

Nell'ambito dell'ampio dibattito avviato ormai da tempo sul fondamentale ruolo rivestito dalla agrobiodiversità, quale risorsa essenziale sia per soddisfare il bisogno primario dell'umanità, ovvero l'alimentazione, sia per consentire la realizzazione di modelli soste-

⁸ V. SHIVA, *Campi di battaglia. Biodiversità e agricoltura industriale*, Milano, 2001, 13.

⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020*, Bruxelles, 3 maggio 2011, COM(2011) 244 def, cit.

nibili e multifunzionali di produzioni agro-alimentari, la posizione dell'Europa si è contraddistinta, almeno fino ad una certa data, per una marcata (e quasi esclusiva) attenzione alla biodiversità ambientale (o naturale) piuttosto che a quella agricola in senso stretto.

Il primo passo avviato verso una più complessa ed inclusiva formalizzazione giuridica della salvaguardia della biodiversità consegue, come è noto, alla ratifica della Convenzione sulla biodiversità (CDB) avvenuta nel 1993 con decisione del Consiglio 93/626/CEE cui si affianca la Convenzione di Berna, per la conservazione della vita selvatica e dei suoi biotopi in Europa, elaborata nel 1979, divenuta esecutiva dal 1° giugno 1982 e recepita in Italia con legge n. 503 del 5 agosto 1981.

L'Unione europea comincia così a condividere, con interventi puntuali, le nuove linee di tendenza, affermatesi a livello planetario, che attribuiscono rilevanza giuridica ed economica alla diversità biologica e la eleva a categoria concettuale autonoma rispetto alla nozione d'ambiente.

L'elemento che accomuna la recente legislazione comunitaria, che tenta di contrastare la perdita del patrimonio genetico negli ecosistemi, negli *habitat* e nelle aree agricole produttive, è costituito dalla considerazione di fondo che tale perdita ha un impatto negativo sullo sviluppo economico, in quanto è alla base delle risorse essenziali in termini di cibo, fibre, bevande, medicinali nonché dei processi industriali e delle attività di pesca e agricoltura dalle quali dipende la sopravvivenza della nostra specie.

Si avverte, inoltre, che l'agricoltura risulta collegata alla biodiversità da una relazione biunivoca; infatti, se da un lato l'attività agricola può costituire uno strumento di tutela ed incremento della biodiversità, dall'altro, se praticata secondo il modello dell'agricoltura industrializzata ed intensiva, può rappresentare una serie minaccia ed addirittura un fattore di deterioramento della diversità biologica¹⁰.

¹⁰ L. RUSSO, *Agricoltura e tutela della Biodiversità*, in A. GERMANÒ - D. VITI (a cura di), *Agricoltura e «beni comuni»*, Atti del Convegno IDAIC, Lucera-Foggia, 27-28 ottobre 2011, Milano, 2012, 191.

Tra gli aspetti salienti nelle scelte di matrice europea, sulla tutela della biodiversità delle risorse genetiche, si annoverano la conservazione e l'utilizzazione sostenibile della diversità agrobiologica che si debbono realizzare attraverso azioni *in situ*, cioè negli ecosistemi, negli *habitat* naturali, nell'azienda agricola (*on farm*), ed *ex situ*, ovvero al di fuori dell'*habitat* naturale.

La conservazione *in situ* di specie, varietà vegetali e razze d'animali domestici aventi anche un effettivo o potenziale valore agroalimentare può essere incentivata nell'ambito dello svolgimento delle attività agricole (di allevamento, coltivazione, silvicoltura), che sovente contribuiscono alla conservazione di specie animali e vegetali in via di estinzione.

Per ciò che concerne la conservazione *ex situ*, si rileva che nell'Unione europea le banche di conservazione del germoplasma non hanno raggiunto lo stesso livello di sviluppo che altrove ed occorrono pertanto iniziative tese a favorirne l'efficienza al fine di rispondere all'esigenza attuale e futura della sicurezza dell'approvvigionamento alimentare a livello mondiale.

Particolarmente significativo è, altresì, il complesso meccanismo d'interazione tra gli ecosistemi agricoli e gli altri ecosistemi ed il ruolo da questi svolto ai fini della conservazione della biodiversità.

Tale (naturale) interconnessione appare in sintonia con quanto manifestamente previsto dalla Convenzione sulla diversità biologica, dalla strategia comunitaria per la diversità biologica – a questa collegata – nonché dal piano d'azione globale per la conservazione e l'uso sostenibile delle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura (*Global Plan of Action for the Conservation and Sustainable Utilisation of Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*)¹¹, adottato nel 2011 dalla FAO, e dal Trattato internazionale sulle risorse genetiche vegetali per l'alimentazione e l'agricoltura, noto anche come *Fao Seed Treaty*¹².

Tuttavia, nonostante il grande dispiego di energie profuso dal legislatore europeo nella produzione di numerosi documenti in materia di tutela della biodiversità, anche agricola, la Commissione

¹¹ [Http://www.fao.org/agriculture/crops/thematic-sitemap/theme/seeds-pgr/gpa/en/](http://www.fao.org/agriculture/crops/thematic-sitemap/theme/seeds-pgr/gpa/en/).

¹² Il Trattato adottato nel corso della trentunesima riunione della Conferenza della FAO a Roma il 3 novembre 2001 è stato ratificato in Italia con l. 6 aprile 2004, n. 101 ed a nome dell'Unione con decisione del Consiglio del 24 febbraio 2004.

ha dovuto registrare il mancato raggiungimento dei programmati obiettivi all'interno della UE ed ha predisposto un'apposita comunicazione recante la «Valutazione 2010 dell'attuazione del piano d'azione UE sulla biodiversità»¹³.

In conseguenza di questo parziale «fallimento» della strategia intrapresa, è stata adottata nel 2011 l'altra comunicazione, sopra richiamata, dall'esplicito titolo «La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: la strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020», nella quale viene individuato, come obiettivo ambizioso, già peraltro convenuto dai capi di stato della UE nel 2010 (Conclusione del Consiglio europeo), quello di porre fine alla perdita di biodiversità ed al degrado dei servizi ecosistemici nel territorio UE entro il 2020, cercando di ripristinarli ove possibile e contribuendo ad evitare la perdita di biodiversità a livello mondiale.

Tale strategia intende integrare le considerazioni in materia di biodiversità in tutte le politiche settoriali. Con riguardo specifico all'agricoltura, l'attenzione è posta alle politiche di sviluppo rurale. Si prevede l'estensione delle superfici agricole coltivate a prati, seminativi e colture permanenti che sono oggetto di misure inerenti alla biodiversità a titolo della PAC; si prefigurano pagamenti diretti mirati a remunerare la creazione di beni pubblici ambientali ed, infine, si sostiene la diversità genetica nell'agricoltura e la sua conservazione anche mediante il ricorso alle misure agroambientali.

Un ruolo significativo in tale contesto è, come si accennava, svolto dalla Politica agricola comune, la cui recente riforma per il periodo di programmazione 2014-2020 presenta alcune importanti novità rispetto alla salvaguardia della biodiversità e dei servizi ecosistemici.

Nella direzione degli obiettivi di Europa 2020, la nuova PAC inserisce nell'ambito del I Pilastro (Pagamenti diretti) il cosiddetto «*greening*», pagamento ecologico a favore degli agricoltori che adottano sui loro ettari ammissibili alcune azioni favorevoli per la biodiversità e l'ambiente (diversificazione colturale, mantenimento dei prati permanenti, aree a

¹³ Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Valutazione 2010 dell'attuazione del piano d'azione UE sulla biodiversità*, Bruxelles, 8 ottobre 2010, COM(2010) 548 def.

valenza ambientale, messa a riposo ecologica, Natura 2000) oltre gli attuali obblighi di condizionalità.

Nell'ambito del II Pilastro (Sviluppo rurale) il nuovo regolamento (UE) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale) offre l'opportunità di finanziare interventi per il mantenimento e ripristino dei servizi ecosistemici e il finanziamento della gestione dei siti inseriti nella rete Natura 2000¹⁴.

Purtroppo anche l'ultima revisione della strategia europea sulla biodiversità, effettuata alla fine del 2015, non ha dato riscontri del tutto positivi e quindi la Commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare ha individuato e sollecitato una serie di correttivi che sono stati presi in considerazione in una recente proposta di risoluzione del Parlamento europeo¹⁵.

Un compito sempre più impegnativo, ai fini della conservazione della biodiversità, comprensiva anche di quella agricola, è ora assunto, all'interno delle scelte strategiche operate dalla UE, dall'attuazione del Protocollo di Nagoya, che punta l'attenzione proprio sulle sorti delle risorse genetiche.

L'apposito reg. (UE) n. 511/2014¹⁶ all'art. 1, fissa le norme relative alla conformità dell'accesso e della ripartizione dei benefici derivanti dalle risorse genetiche e dalle conoscenze tradizionali associate alle risorse genetiche, in conformità delle disposizioni del protocollo di Nagoya relativo all'accesso alle risorse genetiche e la giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dalla loro utilizzazione relativo alla Convenzione sulla diversità biologica. L'efficace attuazione del presente regolamento contribuirà anche alla conservazione della diversità biologica e all'uso sostenibile dei suoi componenti, in conformità delle disposizioni della suddetta Convenzione sulla diversità biologica.

¹⁴ D. MARINO - A. CAVALLO, *Agricoltura, cibo e città. Verso sistemi socioecologici resilienti*, Roma, anno 1, n. 2, 2014, 33 e ss.

¹⁵ Proposta di risoluzione del parlamento europeo, *sulla revisione intermedia della strategia dell'UE sulla biodiversità*, Documento di seduta, A8-0003/2016, 7 gennaio 2016.

¹⁶ Regolamento (UE) n. 511/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, *sulle misure di conformità per gli utilizzatori risultanti dal protocollo di Nagoya relativo all'accesso alle risorse genetiche e alla giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dalla loro utilizzazione nell'Unione*, Bruxelles, 8 ottobre 2010, COM(2010) 548 def.

È utile ricordare come il protocollo di Nagoya, nello specificare più dettagliatamente le prescrizioni generali della Convenzione di Rio, in materia di accesso alle risorse genetiche e di ripartizione monetaria e non monetaria dei benefici derivanti dall'utilizzazione delle risorse genetiche e delle conoscenze tradizionali associate alle risorse genetiche («accesso e ripartizione dei benefici»), si integra con l'altro importante strumento legislativo costituito dal Trattato sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura (ITPGRFA)¹⁷ sopra menzionato. Tale trattato è deputato a svolgere una funzione primaria non solo in merito alla tutela ed all'utilizzo delle risorse genetiche ma anche con riferimento alle conoscenze tradizionali ed ai *Farmers' Rights*¹⁸. Entrambi i provvedimenti pongono l'accento sul riconoscimento dei diritti delle comunità locali e autoctone in ordine all'impiego delle risorse genetiche locali.

L'attualità del Trattato è data, inoltre, dallo specifico ed unico ruolo che questo strumento normativo internazionale può giocare riguardo alla questione più generale della sicurezza alimentare, favorendo una *governance* appropriata delle risorse genetiche sparse nel pianeta in modo da consentire agli agricoltori di continuare a conservare, sviluppare e usare *on-farm*, secondo criteri di sostenibilità, un ampio *range* di coltivazioni biodiverse.

Il Trattato FAO, come è stato puntualmente osservato, costituisce un tentativo originale e senz'altro innovativo verso «l'accesso a risorse che, più di altre, sono configurabili come beni comuni globali, funzionali al godimento effettivo dei diritti fondamentali, in una dimensione intergenerazionale»¹⁹.

Su questa stessa lunghezza d'onda sembra sintonizzarsi anche la

¹⁷ Il Trattato è uno «strumento di *governance* delle risorse fitogenetiche e, cioè, del materiale genetico di origine vegetale avente un valore effettivo o potenziale per l'alimentazione e l'agricoltura, chiamato a rispondere, a livello globale, a obiettivi tanto di solidarietà economica quanto di sostenibilità ambientale» [S. MASINI - C. SCAFFIDI, *Sementi e diritti. Grammatiche di libertà*, Bra (CN), 2008, 44].

¹⁸ L. PAOLONI, *Diritti degli agricoltori e tutela della biodiversità*, Napoli, 2005, 11 ss.

¹⁹ S. VEZZANI, *Le risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura nel dibattito sui «global commons»*, in *Riv. critica dir. priv.*, 2013, 3, 433-464.

Relazione della Commissione al Parlamento europeo del 2013²⁰ in materia di risorse genetiche in agricoltura la quale, nell'intento dei relatori, dovrebbe contribuire ad arricchire la riflessione sulla conservazione della diversità genetica in agricoltura e condurre a ribadire la necessità di conservare ed utilizzare in maniera sostenibile le risorse genetiche.

Le politiche ed i programmi che devono prevedere tale obiettivo sono, segnatamente «la politica di sviluppo rurale, attraverso le relative misure agro-ambientali, per individuare pratiche agricole idonee, e attraverso il partenariato europeo per l'innovazione, per integrare le esigenze della prassi con le attività di ricerca e promuovere l'interazione tra i soggetti coinvolti; la politica di ricerca e innovazione con il suo programma quadro Orizzonte 2020, per rafforzare la base di conoscenze sulla diversità genetica in agricoltura».

Nella Relazione su menzionata si sottolinea, a più riprese, che la biodiversità in agricoltura contribuisce alla sicurezza alimentare in quanto attenua i rischi associati ai sistemi di produzione intensiva e ad alta specializzazione; ciò vuol dire che la salvaguardia della biodiversità contribuisce alla fornitura di beni pubblici e di servizi ecosistemici (es: impollinazione, miglioramento della lotta antiparassitaria, ecosistemi agricoli più resilienti e stabilità del terreno). Tuttavia è necessario che, per salvaguardare le risorse genetiche, gli agricoltori possano trarre un vantaggio economico dall'impiego di specie, varietà e razze finora sottoutilizzate. La promozione dell'uso sostenibile delle risorse genetiche ha ricevuto una scarsa attenzione come è, peraltro, desumibile anche dal ritardo con cui il legislatore nazionale è intervenuto a disciplinare la materia oggetto di interesse nel presente lavoro.

In questo quadro generale di riferimento la Relazione della Commissione chiama opportunamente in causa il Trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura, di cui si è appena fatta menzione.

Il Trattato, che come si è precisato costituisce un accordo specifico sull'accesso e la condivisione dei benefici nell'ambito del protocollo di

²⁰ Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, *Risorse genetiche in agricoltura - dalla conservazione all'uso sostenibile*, Bruxelles, 28 novembre 2013, COM(2013) 838 final.

Nagoya, impegna le parti a conservare la biodiversità vegetale in agricoltura sia all'interno (compresa l'azienda agricola) sia all'esterno degli ecosistemi e degli *habitat* naturali e a utilizzare le risorse genetiche in maniera sostenibile. Le parti contraenti convengono di adottare misure nel campo dell'agricoltura, della ricerca e della selezione e di agevolare l'accesso alle risorse fitogenetiche ed alle conoscenze tradizionali ad esse associate. Il Trattato riconosce, altresì, il ruolo e i diritti degli agricoltori per quanto riguarda la conservazione, l'utilizzo e il miglioramento delle risorse genetiche in agricoltura e la ripartizione dei benefici ad esse correlati.

La tutela delle risorse genetiche richiama, altresì, un altro tema di estrema importanza ed attualità sul quale si è già avviato un vivace dibattito, a livello europeo: la controversa legislazione sementiera che interferisce in modo incisivo proprio sulle scelte degli operatori agricoli, a tutti i livelli, e con riguardo, segnatamente, alla salvaguardia dell'agrobiodiversità finalizzata anche alla produzione di cibo.

Vale la pena ricordare, preliminarmente, un dato non sufficientemente evidenziato e che forse aiuta a comprendere alcune scelte non sempre limpide in materia di sementi e di materiale riproduttivo vegetale operate dagli organismi comunitari. In seno alla complessa struttura amministrativa dell'Unione europea, la direzione che si occupa della disciplina delle sementi non è la DG AGRI (che ha responsabilità in materia di agricoltura) bensì la DG SANCO, che ha a cuore gli interessi degli agricoltori consumatori di sementi per tutelarli dalle frodi commerciali presenti sul mercato. Quindi, in tale contesto, le sementi rilevano dal punto di vista commerciale e non per la loro funzione produttiva.

Come si può leggere dalla Relazione della Commissione sulle risorse genetiche, «Un'efficace attività di conservazione e il rafforzamento della biodiversità e della variabilità in agricoltura esigono un quadro giuridico a livello di Unione che tenga conto delle problematiche legate alle risorse genetiche nell'ottica di agevolare le attività di conservazione e l'uso sostenibile di tali risorse. A tale proposito la Commissione ha proposto di recente una profonda revisione della legislazione concernente il materiale riproduttivo vegetale, che avrebbe per effetto di rafforzare notevolmente la conservazione delle risorse genetiche, in quanto sareb-

be considerevolmente facilitato l'accesso ai mercati delle varietà tradizionali con aperture verso varietà meno omogenee».

Ad oggi occorre registrare un ennesimo rallentamento del processo legislativo avviato su questo percorso, dovuto ad un atto del Parlamento europeo che, in prima lettura, ha respinto il c.d. «Regolamento sulle sementi»²¹ proposto dalla Commissione UE. Secondo il Parlamento, l'atto legislativo della Commissione, c.d. «Better regulation framework», che puntava anche ad una semplificazione normativa del settore sementiero attraverso la fusione di ben dodici direttive in un unico regolamento, avrebbe dato troppo potere alla Commissione medesima privando gli Stati membri della possibilità di adattare le regole alle loro esigenze.

Del resto, la proposta aveva già subito forti critiche perché, riconoscendo un ruolo primario alla commercializzazione delle sementi brevettate, penalizzava i piccoli agricoltori ed i loro sistemi informali di produzione e scambio delle sementi, minacciando così l'agricoltura tradizionale che Carlo Petrini, fondatore di Slow Food e Terra Madre, ama definire «la biodiversità agricola e selvatica per garantire una sovranità alimentare sicura».

La proposta della Commissione è stata reputata, da più parti, come l'ennesima dimostrazione di forza da parte della lobby sementiera europea. Più che una «semplificazione» delle regole in materia di commercializzazione delle sementi, si assiste, in buona sostanza, al potenziale consolidamento del controllo delle *corporations* del seme sul mercato delle sementi agricole, in un mutato quadro di riferimento ove sempre più soggetti (politici, società civile, etc.) stanno cominciando a cogliere la cruciale importanza della biodiversità agricola. È evidente che i processi di controllo della produzione agricola contribuiscono, in modo sempre più intenso, ad incrementare il percorso di graduale *commodification* delle sementi e, con esse, delle risorse genetiche come da più parti è stato avvertito²².

²¹ [Http://www.europarl.europa.eu/news/it/news-room/20140307IPR38202/I-deputati-bocciano-le-nuove-regole-sulle-sementi](http://www.europarl.europa.eu/news/it/news-room/20140307IPR38202/I-deputati-bocciano-le-nuove-regole-sulle-sementi); la Commissione ha successivamente ritirato la propria proposta: COM(2013) 2622013/0137/COD, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla produzione e alla messa a disposizione sul mercato di materiale riproduttivo vegetale (testo unico sul materiale riproduttivo vegetale)*, G.U. 7 marzo 2015, C 80/20.

²² S. VEZZANI, *Le risorse fitogenetiche*, cit., 462.

Sul versante giurisprudenziale, in argomento, un significativo contributo è stato fornito dalla nota sentenza della Corte di giustizia²³, riferita al caso Kokopelli, dal nome dell'associazione francese dedita alla vendita *on line* di sementi orticole di varietà (non iscritte nel catalogo delle varietà amatoriali) definite «locali, antiche, amatoriali o vecchie» ed ancor prima dalle conclusioni, disattese dai giudici di Lussemburgo, espresse dall'avvocato generale sempre in merito alla medesima controversia, nelle quali si afferma che la diversità biologica in agricoltura si è drasticamente ridotta e che tale diminuzione dipende, tra gli altri motivi, anche dalle disposizioni dell'Unione europea per le quali «le sementi per la maggior parte delle specie vegetali sfruttate a fini agricoli possono infatti essere commercializzate solo se la varietà è ufficialmente ammessa» ovvero se la varietà sia distinta, stabile, sufficientemente omogenea e talvolta, anche produttiva. Tali requisiti non sono richiesti per molte «varietà antiche».

Ulteriori incertezze, rispetto ad un indirizzo chiaro ed univoco in merito alle politiche sulle risorse genetiche, e conseguentemente anche sulle sementi, che l'UE dovrà adottare a breve, discendono dal negoziato in corso nell'ambito del TTIP²⁴. Nel Position Paper dell'UE, da poco reso pubblico, si segnalano, tuttavia, impegni rassicuranti seppur generici quali quelli assunti, nell'ambito dell'obiettivo generale focalizzato su «Protection, sustainable management and use of biological diversity and natural resources», ai punti: «1) recognising the importance of ensuring the conservation of biological diversity and natural resources

²³ Corte di giustizia UE, Sez. III 12 luglio 2012, in causa C-59/11, *Association Kokopelli/Graines Baumaux SAS*, in *G.U.* 22 settembre 2012, C 287/9; la Corte è intervenuta sulla domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Cour d'appel de Nancy - Francia.

²⁴ Position Paper dell'UE, reso pubblico il 7 gennaio 2015, su *Trade and sustainable development chapter/labour and environment: EU Paper outlining key issues and elements for provisions in the TTIP*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153024.pdf. Anche il punto 8 merita, invero, una segnalazione, perché ricomprende tutti gli aspetti salienti relativi alla tutela della biodiversità: «8) cooperating at the regional and global levels with the aim of promoting the conservation of biological diversity and its sustainable use, including through the protection of endangered species, *habitats*, and genetic diversity, the restoration of ecosystems, and the elimination or the reduction of negative environmental impacts resulting from the use of living and non-living natural resources or of ecosystems, ecosystem services, the promotion of positive incentives for the protection of biodiversity, and cooperation on access to and the fair and equitable sharing of the benefits arising from the utilisation of genetic resources».

and the need to use them in a sustainable way as a key element for the achievement of sustainable development; (...) 4) promoting trade in natural resource-based products obtained through a sustainable use of biological resources, contributing to the conservation of biodiversity, and produced in accordance with domestic laws and with relevant international instruments; 5) exchanging information on actions on trade in natural resource-based products and wild fauna and flora aimed at halting the loss of biological diversity and reducing pressures on biodiversity».

Tirando le fila dei diversificati percorsi intrapresi negli anni dall'Unione europea, emerge che gli indirizzi politici prospettati, in una prima fase, si modellavano su un approccio di tipo conservativo della tutela delle risorse genetiche e della biodiversità.

Di recente si registrano, per contro, un mutamento di orizzonti e scelte più attente anche agli ecosistemi ed allo sviluppo sostenibile. In particolare nella relazione della Commissione sulle risorse genetiche, sopra citata, si coglie uno spiraglio di luce in tal senso quando si afferma che «La conservazione della biodiversità agricola e l'uso sostenibile delle risorse genetiche in agricoltura esigono interventi che vadano oltre il quadro consolidato. Occorre porre un particolare accento su un approccio integrato e olistico che garantisca un migliore coordinamento delle attività di conservazione delle risorse genetiche attraverso l'uso sostenibile e un'interazione efficace tra tutti i soggetti coinvolti».

Da qui discendono i suggerimenti per l'istituzione di reti che consentano di promuovere il ruolo dell'agricoltura nello sviluppo delle zone rurali, il mantenimento delle tradizioni e delle pratiche agronomiche tradizionali, la fornitura di beni pubblici ambientali, forme alternative di turismo, sviluppo di prodotti nel quadro di regimi di qualità; stimolino la domanda da parte dei consumatori di prodotti ottenuti da varietà locali e tradizionali, senza trascurare di prendere in considerazione l'interferenza che sull'agricoltura hanno oggi assunto i mutamenti climatici.

In conclusione, nella relazione si afferma esplicitamente che «l'Unione promuove un cambio di orientamento politico in cui incoraggia le parti interessate ad adoperarsi per la conservazione delle risorse genetiche e ad andare oltre la conservazione e passare all'uso attivo e sostenibile

delle medesime. Questo cambiamento si riflette nell'approccio coerente e complementare previsto da diversi (nuovi) strumenti della politica dell'Unione per proteggere in modo più deciso ed effettivo la biodiversità in agricoltura» quali, come si è sopra enunciato, la transizione dalle attività di ricerca e conservazione all'uso sostenibile nelle aziende agricole secondo un approccio olistico e grazie all'ausilio di maggiori risorse finanziarie che potranno «rafforzare la sostenibilità e la redditività economica dei vari sistemi agricoli e dell'intera catena alimentare».

4. - La stagione della legislazione regionale.

Mentre il legislatore nazionale indugiava nel varare una disciplina generale sulla tutela della biodiversità e delle risorse genetiche, che fosse in sintonia con le scelte internazionali ed europee, un'accelerazione del lento e non sempre lineare processo di attuazione dei principi affermati nel Trattato sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura (ITPGRFA) si registrava in modo particolarmente significativo sia a livello locale, ed è il caso di diverse Regioni italiane la cui esperienza risulta meritevole di descrizione, che in due Costituzioni dei Paesi andini: Bolivia ed Ecuador²⁵.

Si avverte che le leggi approvate dalle Regioni italiane, con l'intento di promuovere e garantire la salvaguardia della biodiversità e la promozione di un modello alternativo di uso e gestione dei beni naturali di comune interesse, non giungono a configurare strutture organizzative forgiate sui peculiari ed originali paradigmi dei paesi andini²⁶.

²⁵ Trattasi della Costituzione della Bolivia, emanata nel 2008 e ratificata con referendum il 25 gennaio 2009 e della Costituzione dell'Ecuador, anch'essa approvata con referendum popolare nel settembre 2008. Nelle leggi costituzionali dei due Paesi andini, pur non comparendo alcun esplicito riferimento ai contenuti del Trattato, si percepisce nitidamente che gran parte delle norme emanate esprimono il senso di una nuova ed originale consapevolezza - in ordine ai temi qui in esame - sollecitata, anche, dalle spinte delle organizzazioni contadine, piuttosto attive in quei territori, ed *in primis* dal più importante movimento rurale emerso negli ultimi anni ovvero La Via Campesina. Questo movimento autonomo di piccoli e medi produttori, agricoltori, donne contadine e comunità indigene, provenienti dall'Asia, America ed Europa, ha colto acutamente la dicotomia esistente, nell'agricoltura moderna, tra i diritti di proprietà intellettuale (brevetti, privative, etc.) e i diritti delle comunità, quali originari produttori di sapere e risorse genetiche, ed ha collocato, tra gli obiettivi della sua missione, la promozione e l'affermazione, a livello globale, dei diritti collettivi degli agricoltori.

²⁶ L. PAOLONI, Farmers' rights, *tutela della biodiversità e salvaguardia delle risorse genetiche: l'esperienza del Canada*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2009, 11 ss.

Esse, tuttavia, rappresentano un ottimo test applicativo delle regole stabilite nel Trattato al fine del riconoscimento del ruolo di «custodi della biodiversità» in capo agli agricoltori e, nel contempo, dell'emersione di «un interesse collettivo di una determinata comunità indigena e locale che utilizza gli elementi costituenti il patrimonio genetico per le sue qualità intrinseche e si porge come garante del patrimonio genetico inteso come entità complessiva immateriale, nell'interesse proprio, in quello pubblico ed in quelli delle generazioni future»²⁷. Costituiscono, altresì, un valido calco sul quale il legislatore nazionale ha forgiato, come si vedrà, la recente legge n. 194/2015 senza però giungere agli stessi livelli di affermazione dei diritti degli agricoltori e delle comunità locali invece presenti in molti dei testi normativi regionali sopra richiamati.

Si può sottolineare che l'introduzione della categoria delle «risorse genetiche autoctone di interesse agrario» ha comportato, dal punto di vista della qualificazione giuridica, una diversa modalità di utilizzazione delle risorse naturali. In alcune leggi regionali, viene, infatti, attribuito alle comunità locali la titolarità sul patrimonio genetico (bene immateriale) delle varietà (vegetali ed animali) mentre la titolarità della parte fisica (sulla singola pianta o animale) viene confermata al legittimo proprietario nelle vesti di agricoltore o agricoltore/costitutore²⁸.

Si richiama, al riguardo, uno dei provvedimenti di più recente conio, quello della Regione Sardegna che all'art. 4 (Repertori regionali) ripropone una formula già peraltro sperimentata dalle altre, anche più re-

²⁷ L. PAOLONI, *Diritti degli agricoltori*, cit., 122.

²⁸ Le Regioni che hanno legiferato in materia ad oggi sono: Basilicata l.r. 14 ottobre 2008, n. 26 «Tutela delle risorse genetiche autoctone vegetali ed animali di interesse agrario»; Emilia-Romagna l.r. 29 gennaio 2008, n. 1 «Tutela del patrimonio di razze e varietà locali di interesse agrario del territorio emiliano-romagnolo»; Friuli-Venezia Giulia l.r. 22 aprile 2002, n. 11 «Tutela delle risorse genetiche autoctone di interesse agrario e forestale»; Lazio l.r. 1° marzo 2000, n. 15 «Tutela delle risorse genetiche autoctone di interesse agrario»; Liguria l.r. 10 luglio 2009, n. 28 «Disposizioni in materia di tutela e valorizzazione della biodiversità»; Marche l.r. 3 giugno 2003, n. 12 «Tutela delle risorse genetiche animali e vegetali del territorio marchigiano»; Piemonte l.r. 29 giugno 2009, n. 19 «Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità»; Puglia l.r. 11 dicembre 2013, n. 39 «Tutela delle risorse genetiche autoctone di interesse agrario, forestale e zootecnico»; Sardegna l.r. 7 agosto 2014, n. 16 «Norme in materia di agricoltura e sviluppo rurale: agrobiodiversità, marchio collettivo, distretti»; Toscana l.r. 16 novembre 2004, n. 64 «Tutela e valorizzazione del patrimonio di razze e varietà locali di interesse agrario, zootecnico e forestale»; Umbria l.r. 4 settembre 2001, n. 25 «Tutela delle risorse genetiche autoctone di interesse agrario».

mote, leggi regionali: «Fatti salvi i diritti degli agricoltori su ogni pianta coltivata o animale allevato, le risorse genetiche sono iscritte in appositi repertori regionali, tenuti dall'Assessorato regionale dell'agricoltura e riforma agro-pastorale o da enti o organismi a ciò autorizzati con apposito provvedimento della Giunta regionale. Il patrimonio delle risorse genetiche di tali piante e animali appartiene alle comunità locali, all'interno delle quali sono equamente distribuiti i benefici, così come previsto dall'art. 8, lett. j), della Convenzione di Rio sulla biodiversità (1992) ratificata con la legge n. 124 del 1994».

Seguendo le finalità di tali originali disposizioni, replicate in numerose leggi regionali ancor prima del varo della legge nazionale, emerge allora che l'esigenza generale non è tanto quella di attribuire la titolarità vera e propria quanto dei poteri gestori specifici del patrimonio immateriale (come sopra definito) alle comunità locali e, perciò, principalmente agli agricoltori insediati in un territorio determinato, che hanno preservato, migliorato ed utilizzato attraverso i beni fisici costituiti proprio dalle varietà vegetali ed animali considerate, dunque, una comune eredità culturale e biologica da trasmettere alle generazioni future.

In tal modo questo processo, «opportunamente modulato sulle singole esigenze locali, può costituire un mezzo per incoraggiare l'innovazione e dunque lo sviluppo e per resistere alle pressioni dei centri di potere interessati alla riduzione della biodiversità ed all'appropriazione dei patrimoni naturali a fini di profitto»²⁹ mediante il ricorso ai brevetti ed alle altre tecniche di privatizzazione delle risorse genetiche.

5. - Luci e ombre della legge 194/2015.

Il quadro retrospettivo appena tratteggiato rappresenta l'*humus* nel quale è maturata la legge nazionale sulla biodiversità agricola e alimentare. Oltre ai provvedimenti ed ai documenti legislativi, di matrice europea, internazionale e regionale, sopra menzionati, il legislatore ha fondato il suo lavoro anche sul Piano nazionale della biodiversità e le annesse

²⁹ L. PAOLONI, *I diritti collettivi degli agricoltori sulle risorse genetiche*, in A. GERMANÒ - C. BUGIANI, *La ricchezza della diversità*, Milano, 2009, 114.

Linee Guida³⁰, documenti che hanno anticipato di qualche anno la fase di elaborazione del provvedimento legislativo in esame.

L'obiettivo fondamentale della legge n. 194/2015 è la realizzazione un impianto istituzionale, organizzato su livelli e competenze diverse, per la salvaguardia e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare che miri alla tutela delle risorse genetiche locali, rilevanti dal punto di vista agricolo ed alimentare, dal rischio di estinzione ed erosione genetica³¹. Tale scopo è perseguito anche ricorrendo alla tutela del territorio rurale mediante la riduzione dello spopolamento delle aree agricole e la loro preservazione da fenomeni di inquinamento genetico e di perdita del patrimonio genetico. Nel testo della legge, invero, non viene specificato come si intenda perseguire questa finalità e, soprattutto, che cosa significhi concretamente inquinamento genetico e perdita del patrimonio genetico.

L'impianto proposto per la salvaguardia della biodiversità di interesse agricolo e alimentare prevede la costituzione dei seguenti organismi, ai quali si farà riferimento nel prosieguo del presente lavoro: l'Anagrafe nazionale, la Rete nazionale, il Portale nazionale ed il Comitato permanente.

Una delle disposizioni chiave nella legge qui scrutinata è senz'altro l'art. 2, utile per le definizioni che propone, ma piuttosto vago e generico nella descrizione delle singole voci ritenute significative per le finalità sopra evidenziate.

Pertanto, in modo quasi tautologico ma comunque conforme a quanto indicato dalle Linee Guida (per la conservazione e la caratterizzazione della biodiversità vegetale, animale e microbica di interesse per l'agricoltura) ai sensi della legge n. 194/2015 le «risorse genetiche di interesse alimentare ed agrario» sono costituite dal materiale genetico di origine

³⁰ Si tratta, segnatamente, del Piano nazionale sulla biodiversità di interesse agricolo e delle Linee Guida nazionali per la conservazione *in situ*, *on farm* ed *ex situ* della biodiversità vegetale, animale e microbica di interesse agrario, di cui al decreto MIPAF, 6 luglio 2012, *Adozione delle Linee Guida nazionali per la conservazione in situ, on farm ed ex situ, della biodiversità vegetale, animale e microbica di interesse agrario*, in *G.U.* n. 171 del 24 luglio 2012.

³¹ Per erosione genetica si intende la perdita, nel tempo, della diversità genetica tra popolazioni o varietà della stessa specie e all'interno di esse, o riduzione della base genetica di una specie a causa dell'intervento umano o di un cambiamento climatico.

vegetale, animale e microbica, avente un valore effettivo o potenziale per l'alimentazione e per l'agricoltura.

Anche dalla nozione di «risorse locali»³², che dovrebbe essere connessa a quella di risorsa genetica, traspare una certa approssimazione. Esse devono infatti risultare originarie di un determinato territorio ma non si precisa come si rileva tale provenienza. Qualora siano specie alloctone devono essere state introdotte da lungo tempo (?) nel territorio che le ospita e dunque naturalizzate ed integrate.

Il legislatore prende, infine, in considerazione le risorse di un determinato territorio che risultano scomparse ovvero conservate in appositi orti botanici, allevamenti ovvero centri di conservazione o di ricerca in altre Regioni o Paesi poiché anch'esse devono essere, evidentemente, oggetto di tutela ai fini della preservazione della biodiversità.

Altre due significative figure vengono introdotte dalla legge in esame, peraltro già da tempo anticipate da diverse leggi regionali: si tratta degli «agricoltori custodi», ai quali viene richiesto di impegnarsi presso l'azienda agricola ovvero *in situ*³³ nelle attività di conservazione delle risorse genetiche a rischio di estinzione o di erosione genetica secondo quanto definito dalle Regioni di appartenenza, e degli «allevatori custodi» così chiamati in quanto dediti alla salvaguardia degli animali locali le cui razze rischiano di estinguersi. Tali soggetti risultano destinatari di particolari benefici da parte delle Regioni per la loro attività svolta previa iscrizione alla Rete nazionale della biodiversità di interesse agricolo e alimentare. È facile intuire che i maggiori fruitori di tali incentivi saranno gli agricoltori/allevatori custodi, impegnati nella conservazione e valorizzazione delle produzioni locali nell'ambito dei presidi Slow

³² La definizione che vien data dalle già menzionate Linee Guida è la seguente: «Una varietà locale di una coltura che si riproduce per seme o per propagazione vegetativa è una popolazione variabile, che è identificabile e usualmente ha un nome locale. Non è stata oggetto di un programma organizzato di miglioramento genetico, è caratterizzata da un adattamento specifico alle condizioni ambientali e di coltivazione di una determinata area ed è strettamente associata con gli usi, le conoscenze, le abitudini, i dialetti e le ricorrenze della popolazione umana che l'ha sviluppata e continua la sua coltivazione», da cui si evince il forte legame della varietà locale con uno specifico contesto socio-economico.

³³ La conservazione *in situ* sta a significare la conservazione di materiale genetico nel suo ambiente naturale e, nel caso delle specie vegetali coltivate, nell'ambiente di coltivazione dove tali specie hanno sviluppato le proprie caratteristiche distintive.

Food, alla cui filosofia la legge chiaramente si ispira nonostante i richiami nell'art. 1 ai Trattati internazionali le cui finalità sono ben più ampie di quelle connesse alla semplice protezione delle risorse genetiche in via di estinzione.

Nella delineata prospettiva si ineriscono anche le «comunità del cibo e della biodiversità» ovvero gruppi di agricoltori locali, agricoltori e allevatori custodi, riuniti intorno a un progetto di difesa delle produzioni insieme a gruppi di acquisto, scuole, centri di ricerca, associazioni, esercizi di ristorazione e commerciali, enti pubblici, etc.³⁴ ed in parte ispirati ai modelli americani dei Community-Based Food System³⁵. Gli accordi stipulati dai suddetti gruppi sono, tuttavia, focalizzati alla realizzazione, tra gli altri, di modelli agricoli attenti alla tutela della biodiversità, delle risorse genetiche, dei saperi tradizionali connessi alle colture agrarie nonché alla realizzazione di forme di filiera corta, di vendita diretta, di scambio di prodotti agricoli all'interno di circuiti locali, di orti didattici, sociali, urbani, etc. secondo i prototipi di un'agricoltura pluriculturale e plurifunzionale, ecologicamente compatibile, che può riassumersi nella formula dei c.d. Diversified Farming Systems³⁶.

La legge qui scrutinata prevede, altresì, che venga istituito un sistema nazionale coordinato che si avvarrà di un'Anagrafe nazionale (in cui saranno censite tutte le risorse genetiche locali a rischio di estinzione i cui dati oggi sono dispersi in varie banche dati gestite da istituzioni o centri di ricerca differenti e che oggi non sono in collegamento tra loro), una Rete³⁷

³⁴ Per alcuni riferimenti ad esperienze vicine a quelle della «comunità del cibo», S. SIVINI - A. CORRADO (a cura di), *Cibo locale. Percorsi innovativi nelle pratiche di produzione e consumo alimentare*, Napoli, 2013.

³⁵ «A community-based system means that the community is not just provided food products but community members may actively participate in producing, processing, distributing, and consuming the food. The term, community-based, also reminds us that what is possible in one region may not necessarily be possible in another due to differences in climate, population demographics, political processes, and community interests», University of Michigan Urban & Regional Planning Capstone Project Building, *Community-Based Sustainable Food System. Case Studies and Recommendations*, 2009, <http://closup.umich.edu/publications/misc/Community-Based-Sustainable-Food-Systems.pdf>.

³⁶ Usa questa formula trattando del tema del *local food system*, con ampia dottrina di riferimento, A. JANNARELLI, *Cibo e diritti. Per un'agricoltura sostenibile*, Torino, 2015, 111.

³⁷ Si menziona, tra quelle esistenti, la Rete Semi Rurali, fondata nel novembre 2007, particolarmente attenta alle vicende normative e di pratiche agricole connesse alle varietà da conservazione, ovvero quelle tradizionalmente coltivate in particolari località e regioni e minacciate da erosione genetica

(composta da strutture locali, regionali e nazionali per la conservazione del germoplasma³⁸ *ex situ* e dagli agricoltori ed allevatori custodi³⁹), un Portale (ovvero un sistema di banche dati interconnesse che monitorano e informano) e un Comitato permanente (costituito da rappresentanti del Ministero, associazioni e allevatori custodi e nominato su designazione delle Regioni).

All'interno di un provvedimento legislativo nel complesso piuttosto anodino, prevalentemente calibrato sulla promozione⁴⁰ e la «sistemizzazione» della biodiversità agricola e alimentare, anche attraverso la creazione di organismi non proprio indispensabili, meritano menzione due articoli che mettono in chiaro alcuni profili di un certo interesse.

L'art. 3 istituisce l'Anagrafe nazionale della biodiversità (di interesse agricolo e alimentare) avente, come si è visto, la funzione di catalogare, previo apposita istruttoria, tutte le risorse genetiche locali sia di origine vegetale che animale o microbica soggette a rischio di estinzione o di erosione genetica. Lo scopo dell'iscrizione nell'Anagrafe, che mantiene le risorse genetiche sotto la responsabilità ed il controllo pubblico, è quello di rendere tali beni non assoggettabili ad alcun tipo di proprietà intellettuale, e dunque non appropriabili da parte di terzi, o ad alcun altro diritto o tecnologia che ne limiti l'accesso o la riproduzione da parte degli agricoltori, compresi i brevetti di carattere industriale⁴¹.

La disposizione in esame fissa, inoltre, due importanti «paletti» prescrivendo che le risorse genetiche locali non possono essere oggetto, in ogni

³⁸ «Il germoplasma è l'insieme di varietà, sia moderne che tradizionali (autoctone) di una specie coltivata, inclusi, quando ancora disponibili, i propri progenitori selvatici» (S. CECCARELLI, *Produrre i propri semi. Manuale per accrescere la biodiversità e l'autonomia nella coltivazione delle piante alimentari*, Firenze, 2013, 19).

³⁹ Per un primo esame delle figure soggettive qui richiamate si veda L. PAOLONI, *Diritti degli agricoltori*, cit., 117 ss.

⁴⁰ Si fa riferimento all'art. 14 che introduce l'ennesima giornata celebrativa, questa volta, della biodiversità e all'art. 12 che istituisce itinerari per la conoscenza delle risorse genetiche e lo sviluppo dei territori interessati mediante «l'indicazione dei luoghi di conservazione *in situ* ovvero nell'ambito di aziende agricole o *ex situ* e dei luoghi di commercializzazione dei prodotti connessi alle stesse risorse, compresi i punti di vendita diretta».

⁴¹ L'Anagrafe, come le Banche del germoplasma, previste in numerose legge regionali, censendo le risorse genetiche «distrugge la "novità" che è un requisito essenziale della brevettabilità e condiziona anche la possibilità di costituire diritti di privativa per ritrovati vegetali in relazione al requisito della "distintività" che deve caratterizzare le varietà oggetto della privativa» (E. SIRSI, *La tutela delle risorse genetiche in agricoltura*, in L. COSTATO - A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Trattato di diritto agrario, Il diritto agroambientale*, vol. II, Milano, 2011, 493 ss.

caso, di protezione tramite privativa per ritrovati vegetali ai sensi della Convenzione internazionale per la protezione dei ritrovati vegetali (UPOV) né sono brevettabili le risorse genetiche di interesse alimentare ed agrario anche parzialmente derivate da quelle iscritte nell'Anagrafe, né le loro parti e componenti, ai sensi del Trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura (IPGRFA).

La norma viene poi integrata e rafforzata dall'art. 9 che stabilisce, modificando l'art. 45, comma 4, d.lgs. n. 30/2005 che non possono essere considerate alla stregua di invenzioni e dunque non sono oggetto di brevetto le varietà vegetali iscritte nella suddetta Anagrafe né, tantomeno, le varietà dalle quali derivano produzioni contraddistinte dai «marchi»⁴² di denominazione di origine protetta, di indicazione geografica o di specialità tradizionali garantite e da cui derivano i prodotti agroalimentari tradizionali. Quella qui descritta appare, in buona sostanza, una corretta modalità di preservazione delle risorse genetiche, sotto il controllo pubblico, non solo dal dichiarato rischio di estinzione ma anche da eventuali atti di biopirateria, assai frequenti in questo settore⁴³.

Un'ulteriore annotazione che si intende svolgere riguarda l'importante (ma ennesima) modifica apportata, tramite l'art. 11 della legge in esame, all'art. 19 *bis* della legge sementiera nazionale (l. 25 novembre 1971, n. 1096 e successive modifiche).

La disposizione, nel ribadire che gli agricoltori che producono le varietà di sementi iscritte nel registro nazionale delle varietà da conservazione, nei luoghi di origine di tali varietà e prodotti in azienda, possono svolgere l'attività di vendita diretta e in ambito locale di sementi o di materiali

⁴² Il legislatore usa in modo inappropriato il termine «marchi» quando, come da dottrina consolidata, nella fattispecie in esame si tratta di «segni distintivi» specifici che richiamano la provenienza geografica del prodotto. Sul punto, diffusamente, A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Manuale di diritto agrario comunitario*, II ediz., Torino, 2010, 281 ss. e da ultimo, criticamente, F. ALBISINNI, *Marchi e indicazioni geografiche: una coesistenza difficile*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, I, 434 ss.

⁴³ S. VEZZANI, *La tutela delle conoscenze tradizionali di interesse agricolo nel diritto internazionale*, in A. GERMANÒ - G. STRAMBI (a cura di), *La valorizzazione del patrimonio culturale immateriale di interesse agricolo*, Milano, 2015, 26, afferma che la biopirateria è espressione di una asimmetria nella tutela giuridica che risulta sbilanciata a favore della protezione della proprietà intellettuale (degli scienziati) e non fornisce adeguata protezione alle conoscenze, pratiche e innovazioni collettive tramandate all'interno delle comunità locali. La biopirateria sta dunque ad intendere «lo sfruttamento, da parte di individui o imprese, di conoscenze tradizionali relative alla biodiversità, ottenute senza il previo consenso informato e senza un'adeguata remunerazione delle comunità detentrici».

di propagazione, riconosce il diritto al libero scambio soltanto all'interno della Rete nazionale della biodiversità, consentendo in tal modo una parziale attuazione dei principi solennemente sanciti dagli artt. 6 e 9 del Trattato sulle risorse genetiche che invece si rivolgono a tutti gli agricoltori conferendo loro la facoltà di scambiare liberamente le proprie sementi. Il Trattato, come è noto, ha come finalità proprio quella di favorire una *governance* appropriata delle risorse genetiche sparse nel pianeta in modo da consentire agli agricoltori di continuare a conservare, sviluppare e usare *on-farm*,⁴⁴ secondo criteri di sostenibilità, un ampio *range* di coltivazioni biodiverse.

Tuttavia il fatto che gli agricoltori possano utilizzare, seppur secondo le modalità appena previste, le varietà vegetali diffuse a livello locale, contribuisce a ridurre l'appiattimento genetico e ad arricchire la biodiversità contro il rischio della standardizzazione delle coltivazioni agricole ed il «monopolio» dei semi⁴⁵.

Da una legge nazionale, arrivata con molti anni di ritardo dall'emanazione delle normative di rango internazionale ed anche di quelle prodotte dalle Regioni relative alla tutela della biodiversità e delle risorse genetiche, ci si aspettava, invero, un approccio complesso ed una articolazione ampia che tenesse in considerazione anche alcuni aspetti di più vibrante attualità quali il valore economico della biodiversità sia con riguardo ai benefici che essa produce negli ecosistemi e per gli abitanti del pianeta ma anche con riferimento agli svantaggi che la sua perdita causa agli esseri viventi⁴⁶.

Ci si aspettava, in sostanza, uno strumentario normativo sulla tutela della biodiversità agricola e alimentare meno convenzionale, atteso che ancora oggi detta tutela risulta prevalentemente centrata sulla conservazione delle

⁴⁴ Per un'analisi della questione, M.R. BELLONA - E. GOTORA - F. CARACCILO, *Conserving landraces and improving livelihoods: how to assess the success of on-farm conservation projects?*, in *International Journal of Agricultural Sustainability*, 2014, 13:2, 167 ss.

⁴⁵ Con riguardo a questa tematica si rinvia al teorico del «miglioramento genetico partecipativo», S. CECCARELLI, *Biodiversità, miglioramento genetico partecipativo e diritto al cibo (chi decide cosa mangerai stasera per cena?)*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2009, 77 ss.

⁴⁶ Sul punto non possono non riportarsi alcuni passaggi dell'enciclica di Papa Francesco, *Laudato si'*. *Enciclica sulla cura della casa comune*, Città del Vaticano, 2015, 51 ss.: «Ma non basta pensare alle diverse specie solo come eventuali "risorse" sfruttabili, dimenticando che hanno un valore in sé stesse (...) Quando si sfruttano commercialmente alcune specie, non sempre si studia la loro modalità di crescita, per evitare la loro eccessiva diminuzione con il conseguente squilibrio dell'ecosistema».

risorse genetiche e trascura molti degli aspetti connessi ai diritti degli agricoltori sul patrimonio genetico inteso come complesso non solo di elementi naturali ma anche di conoscenze, saperi tradizionali, regole condivise utili per praticare un'agricoltura sostenibile ed effettivamente biodiversa.

E ci si aspettava, forse, una dose maggiore di coraggio anche nel riconoscere, seguendo gli ultimi orientamenti della dottrina e le richieste della società civile, le risorse genetiche alla stregua di «beni comuni»⁴⁷, al fine di dare un segnale di inversione di tendenza al pericoloso percorso di *commodification* e di monopolizzazione del patrimonio genetico intrapreso, da tempo, dalle multinazionali agricole⁴⁸ che ha gradualmente sottratto agli agricoltori il controllo del ciclo riproduttivo delle piante anche ad uso alimentare e del loro raccolto⁴⁹.

In questa prima analisi della neonata legge, complessivamente poche luci sono state evidenziate e numerose ombre ancora incombono su una serie di disposizioni, destinate a creare, con scarsi finanziamenti, un sistema di strutture e sovrastrutture (su quelle già esistenti a livello regionale) il cui rischio sarà quello di ridimensionare un aspetto irrinunciabile nella gestione collettiva e sostenibile della biodiversità e nella tutela delle risorse genetiche, anche a favore delle generazioni future, ovvero la concreta ed effettiva partecipazione delle comunità locali e degli agricoltori ai processi decisionali che riguardano la sicurezza alimentare e la salvaguardia dell'agrobiodiversità.

⁴⁷ Tra le varie opzioni, ufficialmente documentate, praticate in tale direzione si richiama la recente pubblicazione curata da un Working Group composto da scienziati, giuristi, rappresentanti della società civile, *The Law of the Seed*, disponibile *on line* al seguente indirizzo: <http://www.navdanya.org/attachments/lawofseed.pdf>.

⁴⁸ Come è stato opportunamente avvertito in un documento della FAO del 2012 «development of the formal seed system based upon science and regulation has brought significant benefits to many farmers in the form of more productive varieties and better seed quality», «however two important criticisms of this strategy have been raised: benefits have largely accrued to commercially oriented farmers in favourable production areas; and the system is leading to a dangerous increase in the erosion and vulnerability of crop genetic resources» http://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/closing_in_our_seeds.pdf.

⁴⁹ Un'efficace ricostruzione di tale processo in S. VEZZANI, *op. cit.*, 436 ss.

Le sanzioni amministrative conseguenti all'applicazione delle regole di condizionalità: sanzioni punitive o strumentario interno alla PAC?

Il lavoro si propone di verificare se l'utilizzo, da parte del reg. UE n. 1306/2013, dell'espressione «sanzione amministrativa», con riferimento alle conseguenze dell'applicazione della disciplina in tema di condizionalità (la quale prevede la riduzione o, nei casi più gravi, la perdita del diritto all'aiuto da parte del beneficiario in caso di inadempimento agli impegni di condizionalità) costituisca un consapevole richiamo al concetto di sanzione di natura punitiva, o rappresenti, più semplicemente, un utilizzo atecnico dell'espressione in oggetto, atteso che in forza della disciplina previgente non si dubitava dell'inquadramento dell'istituto della condizionalità quale meccanismo amministrativo specifico interno alla PAC, privo di intenti afflittivo-punitivi.

This paper aims to determine whether the words «administrative penalty» used in the EU Reg. no. 1306/2013, with reference to the application of the rules regarding cross-compliance (which provides for the beneficiary's reduction or, in severe cases, loss of entitlement to the aid in case of failure to fulfill cross-compliance obligations) are explicitly referring to punitive sanctions, or rather represent a common use of the words, since under the previous legislation, «cross-compliance» was clearly designed to be an internal administrative mechanism specific to the CAP with no punitive intents.

1. - La disciplina in tema di condizionalità: cenni storici ed introduttivi. - 2. La disciplina vigente: il reg. UE 1306/2013. - 3. (*segue*): i controlli e le sanzioni. - 4. La natura giuridica delle «sanzioni»: misure afflittive o meccanismi interni alla PAC?

1. - La disciplina in tema di condizionalità: cenni storici ed introduttivi.

La «condizionalità» è istituto di recente introduzione, trovando una prima compiuta disciplina nel regolamento CE n. 1782/2003¹, con cui si è rivoluzionato il sistema di aiuti erogati ai produttori agricoli dalla Politica agricola comune (PAC), passando da un previgente sistema fondato in larga parte su aiuti accoppiati alle produzioni agricole ad aiuti tendenzialmente c.d. disaccoppiati, ovvero erogati a prescindere, in buona sostanza, dalle quantità e dalle tipologie di prodotti concretamente ottenuti dal singolo produttore. Per un primo inquadramento della fattispecie è, per il momento, sufficiente ricordare che con essa si intende il collegamento (un «condizionamento», appunto), previsto a livello normativo tra il pieno godimento di (numerosi) aiuti di fonte europea e il rispetto di determinati requisiti stabiliti dalla stessa normativa europea a tutela di interessi collettivi, come la tutela dell'ambiente, della salute umana, di piante ed animali, e il benessere di questi ultimi. In particolare, i requisiti in oggetto si distinguono in due categorie, di cui una è rappresentata dal necessario rispetto di taluni atti normativi (regolamenti e direttive) del diritto dell'UE, specificamente indicati e come eventualmente – in caso di direttive – implementati dai diritti nazionali, usualmente denominati «atti» o «criteri di gestione obbligatori» (CGO); la seconda è, invece, rappresentata dal necessario rispetto di un insieme di regole, poste da ogni singolo Stato membro sulla scorta di indicazioni di carattere generale contenute nel regolamento europeo, finalizzate a far sì che i terreni condotti dai beneficiari degli aiuti risultino mantenuti in buone condizioni agronomiche ed ambientali (BCAA), usualmente denominate «norme» o regole. In caso

¹ Del 29 settembre 2003, in *G.U.U.E.* L 270, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001.

di mancato rispetto di uno o più dei criteri di gestione obbligatori, o di una o più norme per il mantenimento dei terreni il beneficiario degli aiuti sottoposti al vincolo della condizionalità si vede ridurre o, nei casi più gravi, escludere gli aiuti cui avrebbe astrattamente diritto.

In seguito, l'ambito della condizionalità – così come compiutamente delineato nel 2003 – è stato esteso dal settore dei pagamenti diretti (i quali, a loro volta, originariamente avevano un campo di applicazione più limitato dell'attuale) ad alcuni sostegni allo sviluppo rurale rientranti tra le misure dell'Asse II del reg. CE n. 1698/05^{2,3} e, infine, ad alcuni aiuti collegati con l'estirpazione o la ristrutturazione dei vigneti, come disciplinati nel reg. CE n. 1234/07 sull'OCM unica⁴.

Il c.d. *health check* della PAC, avvenuto nel 2008, ha avuto ad oggetto anche la condizionalità, che è stata sottoposta ad un moderato *restyling*: relativamente al I pilastro, la riforma ha comportato la sostituzione del reg. CE n. 1782/03 con il reg. CE n. 73/2009⁵. Il nuovo regolamento è intervenuto sulla condizionalità, senza stravolgerne il contenuto, essenzialmente con finalità semplificatrici e razionalizzatrici: attribuendo, così, agli Stati membri la facoltà di non disporre la riduzione degli aiuti per infrazioni di importanza minore o quando l'importo delle riduzioni risultasse inferiore a cento euro, ed ha ampliato gli obiettivi delle norme per il mantenimento dei terreni in buone condizioni introducendo un V obiettivo, concernente la tutela delle

² Del Consiglio del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), ora sostituito, per il periodo 2014-2020, dal reg. (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, in particolare, la condizionalità nel II pilastro concerneva 8 misure su un totale di 42, le quali rappresentavano ca. il 40 per cento delle spese per lo sviluppo rurale.

³ Così la Corte di Giustizia UE, relazione speciale 8/2008, *La condizionalità costituisce una politica efficace?*, pag. 23. In essa rientrano anche, per talune misure, requisiti minimi sull'uso di fertilizzanti e fitofarmaci.

⁴ Reg. CE n. 1234/07 del Consiglio del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM).

⁵ Del 19 gennaio 2009, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003. Del regolamento in oggetto rilevano, ai nostri fini, gli artt. da 4 e 6, e gli allegati II e III; l'art. 22 sui controlli; l'art. 23 sulle riduzioni ed esclusioni; l'art. 24 sulle modalità delle riduzioni o esclusioni; l'art. 25 sulla sorte degli importi risultanti dalla condizionalità, i quali sono da riaccreditare al FEAGA, con la previsione che gli Stati membri possono, tuttavia, trattenere fino al 25 per cento degli importi risultanti dall'applicazione delle riduzioni o delle esclusioni degli aiuti.

risorse idriche, destinato ad operare dal 2012; sono state, inoltre, introdotte BCAA facoltative (anche se in Italia restavano obbligatorie, essendosi previsto che la facoltatività non operava se le BCAA in questione fossero già state previste dagli Stati membri), e aggiornati i CGO a regolamenti o direttive sopravvenute al 2003, eliminando al contempo alcuni impegni siccome non direttamente pertinenti all'attività agricola⁶.

Vi era, peraltro, da dubitare sulla reale portata semplificatrice di alcune novità, come, ad es., la previsione della possibilità di non sanzionare infrazioni minori o di non applicare le riduzioni quando esse risultassero inferiori a cento euro: in relazione a tali fattispecie, le norme prevedevano, infatti, che l'anno successivo a quello di accertamento dell'infrazione si dovesse comunque verificare se l'agricoltore interessato si fosse posto in regola, così che, paradossalmente, per le infrazioni di minore rilevanza, quantitativa e qualitativa, veniva in tal modo richiesta una doppia attività di verifica e controllo. Quanto al II pilastro, a seguito della c.d. verifica dello stato di salute della PAC è stato adottato il reg. CE n. 74/2009⁷, destinato ad integrare le disposizioni del reg. CE n. 1698/05. Il reg. CE n. 74/2009 ha dato luogo ad una migliore sistematizzazione della disciplina sulla condizionalità nel settore degli aiuti allo sviluppo rurale, originariamente assai scarna. In particolare, con l'intervento del 2009 si è ampliata la disciplina della condizionalità nel II pilastro e, soprattutto, si è armonizzata con la disciplina dettata sul punto dal reg. CE n. 73/2009 quanto agli aiuti diretti. A seguito di tali innovazioni è stato successivamente adottato un nuovo regolamento applicativo, il reg. CE n. 65/2011⁸, che, infatti, rinviava in gran parte al reg. CE n. 1122/09⁹. Come accennato, l'ambito di applicazione della condizionalità è stato, poi,

⁶ Cfr. la già ricordata relazione speciale 8/2008 della Corte dei conti UE, p. 19, che già rilevava come alcuni CGO non si riferissero specificamente all'attività agricola, quali le norme sulla caccia o sul trasporto del bestiame per la vendita.

⁷ Del 19 gennaio 2009, che modifica il regolamento (CE) n. 1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

⁸ Della Commissione del 27 gennaio 2011, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio per quanto riguarda l'attuazione delle procedure di controllo e della condizionalità per le misure di sostegno dello sviluppo rurale.

⁹ Della Commissione, del 30 novembre 2009, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio per quanto riguarda la condizionalità, la modulazione e il sistema integrato di gestione e di controllo nell'ambito dei regimi di sostegno diretto agli agricoltori di cui al medesimo regolamento e modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio per quanto riguarda la condizionalità nell'ambito del regime di sostegno per il settore vitivinicolo. Esso dedica alla condizionalità gli articoli da 19 a 21, su un totale di 35 articoli.

successivamente esteso al settore vitivinicolo, con gli articoli 85 *unvicies* (per i beneficiari di aiuti all'estirpazione, per i tre anni successivi) e 103 *septvicies* del reg. CE n. 1234/07¹⁰ (per i beneficiari di aiuti alla ristrutturazione, per i tre anni successivi, e per i beneficiari di aiuti per la vendemmia verde, per l'anno in cui l'aiuto è stato concesso), introdotti dal reg. CE n. 491/09¹¹.

2. - La disciplina vigente: il reg. UE 1306/2013

Detto sommariamente degli antecedenti, è ora necessario focalizzare l'attenzione su quanto disposto dal vigente reg. UE n. 1306/2013¹² in materia di condizionalità, per meglio comprenderne la portata ed il significato.

La disciplina in oggetto è contenuta negli articoli da 91 a 101 del regolamento di cui sopra, costituenti il Titolo VI, rubricato «Condizionalità»¹³, dopo che il 'considerando' 54 ha precisato come la condizionalità costituisca «parte integrante della PAC». Con la riforma della PAC del 2013¹⁴, in particolare, la disciplina della condizionalità è interamente ed esaustivamente confluita nel citato regolamento, avente natura «trasversale»: esso, infatti, è destinato ad applicarsi a tutte le forme di sostegno previste dalla PAC e, così, tanto alle norme in materia di pagamenti diretti, quanto alle misure previste dall'OCM ed a quelle stabilite in tema di sostegno allo sviluppo rurale. In questo modo la disciplina della condizionalità ha

¹⁰ Del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM).

¹¹ Reg. CE n. 491/09 del Consiglio del 25 maggio 2009, che modifica il reg. (CE) n. 1234/07.

¹² Del parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008

¹³ Cfr. BIANCHI, *La condizionalità dei pagamenti diretti o della responsabilità dell'agricoltore beneficiario dei pagamenti diretti nell'ambito della PAC*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2003, 597 ss.; ID., *I nuovi strumenti della PAC: condizionalità, modulazione e disciplina finanziaria*, in CASADEI - SGARBANTI (a cura di), *Il nuovo diritto agrario comunitario*, Atti del Convegno Ferrara-Rovigo 19-20 novembre 2004, Milano, 2005, 57 ss., spec. 66 s.; sia consentito anche il rinvio a RUSSO, *La condizionalità: un impegno per gli agricoltori*, in *I Georgofili, Quaderni*, 2005 - XI, *Coltivazioni destinate alla fauna selvatica. Opportunità per la nuova PAC?*, Firenze, 2007, 19 ss.; ID., *La condizionalità da condizione a fine*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, 231 ss.; ID., *La «condizionalità» nella riforma degli aiuti diretti comunitari e nel settore dello sviluppo rurale*, in ALBISINI - SCIAUDONE (a cura di), *Il contenzioso sui regimi di pagamento in agricoltura*, Napoli, 2008, 117 ss.

¹⁴ Su cui sia consentito il rinvio a COSTATO - RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, IV ed., Milano, 2015, 138 ss.

assunto una sua maggiore organicità rispetto alla situazione preesistente, in cui le norme in materia erano contenute in regolamenti diversi.

L'opera di semplificazione svolta dal legislatore dell'UE ha riguardato anche gli impegni richiesti a tale titolo ai beneficiari coinvolti: anche ora viene chiesto il rispetto delle regole di condizionalità, le quali a loro volta comprendono, ancora una volta, tanto i criteri di gestione obbligatori (ovvero il rispetto di talune disposizioni normative del diritto dell'Unione) quanto le norme per il mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche ed ambientali fissate a livello nazionale: le regole di condizionalità si trovano, tuttavia, ora elencate in un unico allegato, ovvero nell'allegato II al ricordato reg. UE n. 1306/2013.

Quanto ai criteri di gestione obbligatori (CGO) essi si sostanziano ora in tredici atti giuridici dell'Unione, specificamente individuati nel ricordato allegato II al reg. UE n. 1306/2013, mentre le norme comportamentali finalizzate al mantenimento dei terreni abbinati alle domande di pagamento o interessati da misure strutturali in buone condizioni agronomiche ed ambientali (c.d. BCAA) sono, come in precedenza, individuate dagli Stati membri all'interno di una griglia di opzioni delineate sempre nell'allegato II al reg. UE n. 1306/13.

I soggetti nei cui confronti risulta, ora, operante l'istituto della condizionalità sono, sulla scorta di quanto disposto dall'art. 92, reg. UE n. 1306/2013: i beneficiari di pagamenti diretti, con l'esclusione di quelli aderenti al regime previsto dal reg. UE n. 1307/2013 per i c.d. «piccoli agricoltori»¹⁵; coloro

¹⁵ Si tratta di un regime facoltativo previsto dal reg. UE n. 1307/2013: se uno Stato membro decide di applicare tale regime, il piccolo agricoltore beneficia di un unico pagamento che sostituisce quello di base, quello derivante dal *greening* (con conseguente esonero per i piccoli agricoltori dal rispetto delle relative pratiche), quello per i giovani agricoltori, quello redistributivo ed i pagamenti accoppiati. In ogni caso, l'ammontare dell'aiuto, salvo deroghe espressamente specificate, deve essere compreso tra 500 euro e 1.250 euro. Durante la partecipazione al regime il piccolo agricoltore deve mantenere un numero di ettari ammissibili uguale al numero dei titoli posseduti e avere una superficie ammissibile superiore a 1 ettaro o al diverso limite minimo eventualmente fissato dallo Stato membro. I diritti che verranno attivati nel 2015 si considerano attivati per tutto il periodo di partecipazione al regime e non saranno trasferibili, se non per successione *mortis causa*. L'Italia ha implementato tale regime con l'art. 28, d.m. 18 novembre 2014, in forza del quale gli agricoltori interessati dovevano presentare domanda per la partecipazione al regime entro il 15 ottobre 2015.

che ricevono pagamenti *ex artt.* 46¹⁶ e 47¹⁷, reg. UE n. 1308/2013; coloro che ricevono taluni aiuti facenti parte delle misure di sostegno allo sviluppo rurale, e segnatamente i premi annuali *ex artt.* 21, par. 1, lett. *a)* (forestazione e imboschimento) e *b)* (allestimento di sistemi agroforestali), e da 28 a 31 (pagamenti agro-climatico-ambientali, agricoltura biologica, indennità Natura 2000 e connesse alla direttiva quadro sull'acqua, indennità per zone soggette a vincoli naturali o specifici), 33 (benessere animali) e 34 (servizi silvoambientali e salvaguardia foreste) del reg. UE n. 1305/2013, con esclusione delle misure previste dall'art. 28, par. 9¹⁸, e di coloro che aderiscono al regime dei piccoli agricoltori.

Non è, così, sufficiente, per poter beneficiare integralmente degli aiuti diretti erogati nell'ambito della PAC, di taluni pagamenti previsti dalla disciplina dell'OCM e di taluni sostegni stabiliti dalla disciplina sullo sviluppo rurale, il possesso dei requisiti soggettivi ed oggettivi individuati rispettivamente dai coevi regolamenti n. 1307/2013¹⁹, n. 1308/2013²⁰ e n. 1305/2013²¹ occorrendo, altresì, che il beneficiario interessato risulti essersi conformato agli adempimenti richiesti dalla disciplina sulla condizionalità, sopra sommariamente indicati.

Un'ulteriore, significativa, innovazione portata dal reg. UE n. 1306/2013 riguarda la qualificazione giuridica delle conseguenze del mancato rispetto delle regole di condizionalità: secondo la disciplina previgente, infatti, le inadempienze imputabili all'agricoltore comportavano la riduzione o l'esclusione dei pagamenti diretti corrisposti nell'anno civile in cui si verificava l'inosservanza. Il testo vigente, di contro, prevede, in caso di inosservanza colpevole che sia riconducibile all'attività agricola dell'interessato e/o che interessi la superficie aziendale del beneficiario,

¹⁶ Conseguenti a ristrutturazione e conversione di vigneti: i controlli e le eventuali sanzioni sono previsti per i tre anni successivi alla riscossione dei pagamenti.

¹⁷ Conseguenti alla c.d. vendemmia verde: i controlli e le eventuali sanzioni sono possibili per l'anno successivo alla riscossione del pagamento.

¹⁸ Ovvero le misure di sostegno alla conservazione e all'uso sostenibile delle risorse genetiche in agricoltura per interventi non contemplati nei paragrafi precedenti del medesimo art. 28.

¹⁹ Del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori, e che ha, tra l'altro, abrogato il reg. CE n. 73/2009.

²⁰ Del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, e che abroga il previgente reg. CE n. 1234/2007.

²¹ Del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR, il quale ha abrogato il previgente reg. CE n. 1698/2005.

l'applicazione di una «sanzione amministrativa» (così l'art. 91, reg. UE n. 1306/2013). Dopo aver specificato che la sanzione amministrativa non incide sulla legalità e sulla correttezza dei pagamenti ai quali si applica (art. 97, par. 4), l'art. 99 precisa che la sanzione in oggetto si applica mediante riduzione od esclusione dell'importo totale dei pagamenti che l'interessato avrebbe avuto diritto di percepire (in arg., v. *amplius infra*, al par. 4).

Il reg. UE n. 1306/2013 conferma, infine, la scelta – risalente al reg. CE n. 73/2009 – di consentire agli Stati membri di poter decidere di non applicare la sanzione della riduzione o dell'esclusione degli aiuti se il relativo importo risulti pari o inferiore a 100 euro, purché nell'anno successivo lo Stato provveda a verificare che il beneficiario dell'aiuto abbia regolarizzato la propria inadempienza²². Al riguardo, l'Italia si è avvalsa di tale facoltà, stabilendo, già con l'art. 9, d.m. 23 gennaio 2015, n. 180 (costituente il primo provvedimento di attuazione in Italia della nuova disciplina sulla condizionalità), con cui è stata implementata la disciplina in tema di condizionalità, e, ora, con l'art. 9 del vigente d.m. 8 febbraio 2016²³, la non applicazione della sanzione quando l'importo complessivo oggetto di riduzione od esclusione sia pari od inferiore a 100 euro, fermo restando l'obbligo di regolarizzazione in capo al beneficiario. Sempre in un'ottica di semplificazione, il reg. UE n. 1306/2013 consente (all'art. 99) che gli Stati membri possano non applicare riduzioni od esclusioni anche in tutti i casi di infrazione di «importanza minore» (al riguardo, v. *infra*, sub par. 5).

In questa sede è possibile limitarci a questi rapidi cenni sul meccanismo della condizionalità, dal momento che ciò che qui più interessa è esaminare con maggiore dettaglio gli aspetti relativi alla non facile individuazione della effettiva natura giuridica della condizionalità, alla luce dei molteplici riferimenti, contenuti nel regolamento UE, in relazione alle conseguenze di eventuali infrazioni alle relative regole, alle sanzioni amministrative, termine che può essere fonte di equivoci e problemi interpretativi²⁴.

²² Così l'art. 97, par. 3, reg. UE n. 1306/2013.

²³ Pubblicato in *G.U.* del 21 marzo 2016 e che ha abrogato il precedente d.m. n. 180 del 2015.

²⁴ Sulla normativa relativa alla condizionalità, sia consentito ancora il rinvio a COSTATO - RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, cit., 141 ss., nonché a RUSSO, *Condizionalità nella produzione agricola*, in pubblicazione in *Digesto*, IV ed., *App.*, Torino, 2016.

3. - (*segue*): i controlli e le sanzioni.

In ogni caso, prima di entrare nel merito delle sanzioni, è opportuno accennare al sistema di controllo, posto che l'applicazione dei meccanismi punitivi collegati al (mancato) rispetto dei criteri di condizionalità presuppone un efficiente sistema di controllo.

Il reg. UE n. 1306/2013 prevede, infatti, tra le disposizioni del Titolo VI, dedicato alla condizionalità, che i relativi controlli vengano posti in essere dagli Stati membri con l'ausilio del sistema integrato di gestione e di controllo disciplinato all'interno del Titolo V, agli artt. da 67 a 78 che prevede, tra l'altro, l'istituzione di una banca dati informatizzata e di sistemi volti alla identificazione delle parcelle agricole, dell'identità dei beneficiari che presentano domande di aiuto o di pagamento, nonché alla identificazione e alla registrazione dei diritti all'aiuto.

Nell'art. 96 viene disciplinata specificamente l'attività di controllo della condizionalità, ovvero il controllo dell'avvenuto rispetto degli «atti» e delle «norme» di cui si è detto in precedenza, stabilendo che gli Stati debbano eseguire, oltre che controlli amministrativi, anche controlli *in loco*. Al di là di queste previsioni di carattere generale, l'art. 96 rinvia a successivi regolamenti di esecuzione della Commissione; al riguardo è stato adottato dalla Commissione il reg. di esecuzione n. 809/2014 del 17 luglio 2014, recante modalità di applicazione del reg. UE n. 1306/2013 per quanto riguarda il sistema integrato di gestione e di controllo, le misure di sviluppo rurale e la condizionalità, e i cui artt. da 64 a 75 sono dedicati ai controlli in tema di condizionalità. Al riguardo, meritano di essere ricordate le statuizioni di cui all'art. 65, reg. UE n. 809/2014, il quale ribadisce che gli Stati membri sono tenuti ad istituire un sistema atto a garantire un efficace controllo della condizionalità, il quale preveda, in particolare: metodi per la selezione dei campioni di controllo; indicazioni sulla natura e sulla portata dei controlli da eseguire; relazioni di controllo; il trasferimento dei dati relativi ai beneficiari dall'organismo pagatore agli organismi di controllo specializzati e/o, se del caso, tramite l'organismo di coordinamento. L'art. 66, reg. UE n. 809/2014, stabilisce che in linea di principio i controlli dovrebbero precedere l'erogazione degli aiuti; in caso contrario si procede al re-

cupero della sanzione *ex art. 7*, reg. UE n. 809/2014, o tramite compensazione. In forza dell'art. 67 del regolamento di esecuzione, inoltre, la responsabilità dell'attività di verifica e di controllo degli impegni di condizionalità fa capo agli enti di controllo specializzati, mentre gli organismi pagatori sono responsabili della determinazione delle sanzioni amministrative; tuttavia, viene data agli Stati membri la possibilità di affidare agli organismi pagatori anche i controlli e le verifiche di tutte o parte delle norme e criteri di condizionalità, purché l'efficacia del controllo e delle verifiche sia almeno pari a quella che si avrebbe affidando tali incombenenti ad un organismo di controllo specializzato.

Ai controlli *in loco* – i quali possono essere eseguiti anche mediante tecniche di telerilevamento (così l'art. 70) – sono destinati gli articoli da 68 a 72 del reg. UE n. 809/2014: in forza dell'art. 68, la percentuale minima dei controlli *in loco* deve riguardare almeno l'1 per cento dei beneficiari che presentano domanda di aiuto o di pagamento, salvo che la legislazione applicabile agli atti e alle norme richieda già diverse percentuali minime di controllo. L'art. 69 stabilisce che la selezione del campione oggetto di controllo debba fondarsi su un'analisi dei rischi, che può tener conto della partecipazione dei beneficiari al sistema di consulenza aziendale o a un sistema di certificazione, mentre al contenuto della relazione di controllo è dedicato l'art. 72, il quale stabilisce che essa debba di norma essere ultimata entro 1 mese dal controllo, e debba essere comunicata all'interessato al massimo entro 3 mesi dalla data del controllo.

Come già rilevato, la disciplina interna in materia di controllo stabilisce, all'art. 5 del d.m. 8 febbraio 2016 (e già in precedenza, similmente, disponeva il d.m. n. 180/2015), avvalendosi della facoltà attribuita agli Stati membri dal regolamento UE, che la responsabilità dei controlli in materia di condizionalità faccia capo agli organismi pagatori, i quali possono affidare ad enti di controllo specializzati l'esecuzione di tutti o di parte dei controlli in materia, fermo restando che il coordinamento dei controlli spetta, invece, ad AGEA.

Venendo ora ai profili sanzionatori, l'art. 97 del reg. UE n. 1306/2013 stabilisce l'applicazione di una sanzione amministrativa quando si accerti il mancato rispetto delle regole di condizionalità, qualora tale ina-

dempienza sia imputabile al beneficiario, concerne l'attività agricola del medesimo e risulti interessata la superficie agricola dell'azienda del beneficiario. Peraltro, come ricordato in precedenza, è data agli Stati membri la facoltà di non applicare sanzioni quando l'importo della riduzione o dell'esclusione risulti inferiore a cento euro²⁵. Il successivo art. 99 specifica che la sanzione amministrativa in oggetto si sostanzia nella riduzione o nell'esclusione dei pagamenti concessi o da concedere al beneficiario interessato, in relazione alle domande di aiuto che questi ha presentato o presenterà nel corso dell'anno civile in cui è accertata l'inadempienza. L'articolo in oggetto individua anche i parametri cui attenersi nella determinazione della sanzione²⁶, quali la «gravità» (ovvero la rilevanza delle conseguenze dell'infrazione), la «portata» (l'impatto dell'infrazione, limitato all'azienda oppure no), la «durata» (il lasso di tempo nel corso del quale perdura l'effetto dell'infrazione e la possibilità di eliminarne l'effetto con mezzi ragionevoli), e la frequenza dell'inottemperanza constatata.

L'importo della riduzione o della esclusione non può, inoltre, essere superiore all'importo degli aiuti ricevuti o da ricevere nell'anno civile in cui si è verificata l'infrazione (art. 99, par. 4, reg. UE n. 1306/2013). Ai fini del calcolo della sanzione occorre, altresì, accertare se l'inottemperanza sia ascrivibile a colpa del beneficiario oppure ad un comportamento intenzionale di questi, posto che le conseguenze sanzionatorie risultano maggiori in quest'ultimo caso; da tale previsione è dato evincere, inoltre, che perché possa essere applicata la sanzione occorre che l'inadempienza sia ascrivibile o a colpa o a dolo del soggetto interessato, non sussistendo, così, una ipotesi di responsabilità oggettiva²⁷. In particolare, l'art. 99, par. 2, fissa delle percentuali *massime* di riduzione in caso di infrazione colposa, mentre il paragrafo successivo fissa delle percentuali *minime* di riduzione per i casi di infrazioni intenzionali: per

²⁵ Così l'art. 97, par. 3, reg. UE n. 1306/2013, il quale dispone che il beneficiario debba comunque attivarsi per porre in essere le opportune azioni correttive, e l'obbligo in capo allo Stato membro di verificare, nell'anno seguente, se il beneficiario ha effettivamente provveduto a sanare l'inadempienza.

²⁶ Cfr. anche l'art. 38, reg. delegato n. 640/2014 della Commissione dell'11 marzo 2014, che integra il reg. UE n. 1306/2013.

²⁷ In questo senso, con riguardo alla normativa previgente, v. Corte di giustizia UE 27 febbraio 2014, in causa C-396/12, *A.M. van der Ham*, par. 30.

le prime, la riduzione non può eccedere il 5 per cento (percentuale che può aumentare fino al 15 per cento in caso di recidiva); per le seconde si stabilisce che la riduzione debba essere di norma non inferiore al 20 per cento e che la sanzione possa – nei casi più gravi – giungere fino all’esclusione totale da uno o più regimi di aiuto e che l’esclusione dal beneficio possa essere applicata per uno o anche per più anni civili²⁸. Quanto al significato da attribuire alla «intenzionalità», la Corte di giustizia ha avuto modo di pronunciarsi al riguardo, ritenendo che in tale concetto – per utilizzare categorie note al diritto penale – rientrino tanto il dolo specifico quanto quello eventuale, così che si avrà intenzionalità del comportamento anche quando l’interessato non abbia voluto realizzare una situazione di inadempienza alle norme sulla condizionalità ma abbia, tuttavia, accettato «l’eventualità che una tale situazione di inadempienza possa verificarsi»²⁹

È evidente la diversità di trattamento a seconda dell’elemento soggettivo, risultando sanzionate in misura sensibilmente più lieve le infrazioni colpose rispetto a quelle intenzionali. Al di là delle diversità disciplinari, chiaramente profilate a livello normativo, può risultare, tuttavia, in concreto difficile accertare se un’infrazione sia imputabile a dolo piuttosto che a colpa del soggetto, così che appare ipotizzabile, sul punto, un possibile ampio contenzioso qualora l’autorità di controllo ritenga intenzionale una violazione in relazione alla quale il beneficiario deduca essere avvenuta per mera negligenza. A questo proposito il legislatore europeo sembra aver colto tali, possibili, difficoltà applicative, stabilendo che quando, a seguito di recidive, il beneficiario ha già subito l’importo di riduzione massima stabilito dal reg. UE n. 1306/2013 (ovvero il 15 per cento), lo stesso debba essere informato che, in caso di ulteriore accertamento della medesima infrazione, si riterrà che quest’ultima sia avvenuta intenzionalmente³⁰. Non è dato, peraltro, di comprendere se

²⁸ Sulla base di tale quadro di carattere generale, gli artt. 39 e 40 del regolamento delegato n. 640/14, stabiliscono nel dettaglio gli importi delle riduzioni e delle esclusioni degli aiuti.

²⁹ Così il par. 35 della sentenza 27 febbraio 2014, in causa C-396/12, *A.M. van der Ham*, cit.

³⁰ In particolare, l’art. 39, par. 4, reg. UE n. 640/2014 dispone: «Fatti salvi i casi di inadempienze intenzionali, la riduzione da applicare in relazione alla prima ripetizione della stessa inadempienza conformemente al paragrafo 1 è moltiplicata per tre. In caso di ulteriori ripetizioni, il risultato della riduzione fissata per la ripetizione precedente è moltiplicato ogni volta per tre. Tuttavia, la riduzione

si sia in presenza di una semplice inversione dell'onere della prova in ordine alla non intenzionalità, ovvero di una intenzionalità presunta *juris et de jure*.

Il regolamento, inoltre, disciplina – come già le norme previgenti – il caso di infrazione commessa nel corso di un anno civile in cui si sia verificata la cessione della superficie agricola da un beneficiario ad un altro³¹: in siffatte ipotesi il comma 2 dell'art. 97, reg. UE n. 1306/2013 dispone che la sanzione amministrativa si applica tanto se l'inadempienza è imputabile al cedente, quanto se imputabile al cessionario. Tale previsione, che può condurre all'applicazione della riduzione o all'esclusione dell'aiuto in capo a chi non abbia materialmente posto in essere l'infrazione – se da un lato finisce non solo con l'aggiungere il requisito della colpevolezza, previsto implicitamente dal reg. UE n. 1306/2013 ed esplicitamente dalla giurisprudenza della Corte di giustizia (si v. la nt. 27) ma anche, prima ancora, prescinde addirittura dal principio di personalità dell'illecito – non è stata ritenuta violare il principio di proporzionalità dalla Corte di giustizia UE³².

Mette conto ricordare che il par. 2 dell'art. 99, reg. UE n. 1306/2013, attribuisce agli Stati membri la facoltà di istituire un sistema di allerta precoce applicabile ai casi di inadempienza che, data la limitata rilevanza della loro gravità, portata e durata, possano non determinare, in casi debitamente giustificati, una riduzione o un'esclusione³³ (c.d. infrazioni di importanza minore). Qualora uno Stato

massima non può superare il 15 per cento dell'importo totale di cui al par. 1. Una volta raggiunta la percentuale massima del 15 per cento, l'organismo pagatore informa il beneficiario in questione del fatto che, in caso di ulteriore accertamento della stessa inadempienza, si riterrà che questi abbia agito intenzionalmente ai sensi dell'art. 40».

³¹ Come chiarito dal comma 2 del par. 2 dell'art. 97, «per “cessione” si intende qualsiasi tipo di transazione in virtù della quale la superficie agricola cessa di essere a disposizione del cedente».

³² Cfr. sentenza 13 dicembre 2012, in causa C-11/12, *Maatschap*; al punto 41 la Corte rileva che «niente impedisce alle parti di un contratto di cessione di una superficie agricola di convenire tra loro disposizioni più precise circa i rischi finanziari di un contratto siffatto, ivi compreso il rischio di un'eventuale riduzione o esclusione delle sovvenzioni agricole. Inoltre, pur in assenza di una clausola del genere, non si può escludere *prima facie* il ricorso ai meccanismi del diritto civile che permette di tutelare gli interessi dell'agricoltore il quale ha presentato una domanda di aiuto».

³³ Con l'eccezione delle inadempienze che costituiscono un rischio diretto per la salute pubblica o per la salute degli animali, le quali comportano sempre l'applicazione di una riduzione o un'esclusione dell'aiuto.

membro decida di avvalersi di questa opzione³⁴, l'autorità competente invia un'allerta precoce al beneficiario, notificando a quest'ultimo la constatazione e l'obbligo di adottare misure correttive; se, però, in un controllo successivo si accerti che l'inadempienza non è stata sanata, si applicherà con effetto retroattivo la riduzione³⁵.

In linea di principio l'erogazione degli aiuti o dei pagamenti in genere è subordinata all'esecuzione con esito positivo dei controlli di ammissibilità e di condizionalità da parte degli Stati membri; per quanto riguarda i controlli sul rispetto della condizionalità si prevede, peraltro, che se non risulta possibile ultimarli prima del pagamento, l'eventuale indebito sia recuperato secondo quanto previsto dall'art. 7, reg. UE n. 809/14 o mediante compensazione³⁶. A sua volta l'art. 7, reg. UE n. 809/2014 stabilisce, infatti, che in caso di pagamento indebito l'agricoltore ha l'obbligo di restituire il relativo importo oltre agli interessi decorrenti dalla data di notifica dell'atto recante l'obbligo di restituzione. In assenza di disposizioni speciali, deve ritenersi che il termine di prescrizione del diritto al pagamento della sanzione amministrativa sia quello previsto in linea generale dall'art. 3 del reg. CE n. 2988/95³⁷, ovvero di norma pari a quattro anni³⁸, a fronte di un più generale termine decennale di prescrizione per il caso di restituzione di pagamenti indebiti.

Mette conto, infine, rilevare che similmente a quanto già disposto dalla disciplina comunitaria³⁹ previgente, l'art. 100, reg. UE n. 1306/2013, stabilisce che gli Stati membri possono trattenerne fino al 25 per cento degli importi recuperati a seguito delle riduzioni o delle esclusioni degli aiuti operate per effetto della disciplina sulla condizionalità. Il d.m. attuativo 8 febbraio 2016, all'art. 10, individua – ribadendo una determinazione già assunta col d.m. n. 180/2015 – nel MIPAAF il beneficiario della trattenu-
ta del 25 per cento degli importi ricavati dall'applicazione delle sanzioni.

³⁴ L'Italia si è avvalsa di questa facoltà, con l'art. 7, d.m. n. 180/2015.

³⁵ *Ex* art. 99, par. 2, ult. co., gli Stati membri possono accordare ai beneficiari che hanno ricevuto per la prima volta un'allerta precoce l'accesso prioritario al sistema di consulenza aziendale.

³⁶ Cfr. l'art. 66, reg. UE n. 809/14.

³⁷ Del Consiglio del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità.

³⁸ In questo senso, v. già, espressamente, quanto disponeva il previgente art. 73, par. 6, reg. CE n. 796/04.

³⁹ Cfr. l'art. 9, reg. CE n. 1782/03.

Il medesimo articolo stabilisce altresì che entro il 31 dicembre di ogni anno il MIPAAF, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, decida con decreto l'identificazione delle finalità cui destinare tale importo.

4. - La natura giuridica delle «sanzioni»: misure affittive o meccanismi interni alla PAC?

Come si è già accennato, le riduzioni o le esclusioni dagli aiuti in conseguenza della violazione delle regole di condizionalità sono configurate dal reg. UE n. 1306/2013 in termini di «sanzioni amministrative». In precedenza, il reg. CE n. 73/2009, al suo art. 4, par. 1, stabiliva che «ogni agricoltore beneficiario di pagamenti diretti ottempera ai criteri di gestione obbligatori elencati nell'allegato II e alle buone condizioni agronomiche e ambientali di cui all'articolo 6»; alcun riferimento a sanzioni era presente, inoltre, nel regolamento applicativo⁴⁰. Similmente è da dirsi relativamente al reg. CE n. 1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale, il quale, nel disciplinare la condizionalità non faceva menzione alle riduzioni o alle esclusioni dagli aiuti in termini di sanzioni⁴¹. Sembrerebbe, dunque, che il legislatore dell'Unione qualifichi la riduzione o l'esclusione dell'aiuto previste per il caso di inadempimento alle regole di condizionalità quali sanzioni amministrative.

Se così fosse, occorrerebbe registrare una sensibile innovazione rispetto alla situazione previgente, in relazione alla quale non era dubitabile il fatto che le conseguenze del mancato rispetto degli impegni in tema di condizionalità non erano configurabili come sanzioni in senso stretto

⁴⁰ V. il reg. CE n. 1122/2009 della Commissione del 30 novembre 2009, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio per quanto riguarda la condizionalità, la modulazione e il sistema integrato di gestione e di controllo nell'ambito dei regimi di sostegno diretto agli agricoltori di cui al medesimo regolamento e modalità di applicazione del reg. (CE) n. 1234/2007 del Consiglio per quanto riguarda la condizionalità nell'ambito del regime di sostegno per il settore vitivinicolo.

⁴¹ Cfr. l'art. 51, reg. CE n. 1698/2005, il cui par. 1 disponeva che «Qualora i beneficiari ricevano le indennità di cui all'art. 36, lett. a), punti da i) a iv), e lett. b), punti i), iv) e v), e non ottemperino, nell'insieme della loro azienda, in conseguenza di atti od omissioni loro direttamente imputabili, ai requisiti obbligatori di cui agli artt. 4 e 5 e agli allegati III e IV del reg. CE n. 1782/2003, l'importo complessivo dei pagamenti a cui hanno diritto nell'anno civile in cui si è verificata l'inadempienza è ridotto o revocato».

ma, piuttosto, quali effetti di un sistema amministrativo volto a salvaguardare, in ultima analisi, gli interessi finanziari dell'Unione. Invero, la giurisprudenza – consolidata – della Corte di giustizia era orientata nel ritenere che le riduzioni o le esclusioni degli aiuti, conseguenti a violazioni di requisiti o di impegni richiesti dalla normativa, costituissero «strumenti amministrativi specifici» da considerarsi parte integrante del regime di aiuti, destinati ad assicurare la buona gestione finanziaria dei fondi pubblici europei⁴² e necessarie per la realizzazione degli obiettivi della PAC⁴³. E ciò anche in considerazione del fatto che le «sanzioni» in oggetto risultano applicabili solo a coloro che hanno liberamente scelto di aderire ad un regime di aiuti in materia agricola⁴⁴. Ampie considerazioni su questi specifici argomenti sono state svolte dalla Corte nella sentenza *Bonda*⁴⁵, pur se con riguardo ad una fattispecie diversa: la Corte era chiamata a giudicare se il reg. CE n. 1973/2004 (recante norme di applicazione del reg. CE n. 1782/03), e in particolare il suo art. 138, par. 1, e le misure ivi previste (esclusione dell'aiuto nell'anno di presentazione di una falsa dichiarazione e riduzione dell'aiuto nei tre anni successivi) costituissero sanzioni di natura penale, ovvero afflittiva. Nella specie l'interessato aveva subito l'applicazione della

⁴² Cfr. le sentenze *Kaserei Champignon Hofmeister* dell'11 luglio 2002, in causa C-210/00, che ha escluso il carattere penale di una sanzione sostanziata nell'erogazione di un minore importo a seguito di irregolarità accertate in sede di ottenimento di una restituzione all'esportazione e, così, l'inapplicabilità del principio *nulla poena sine culpa*; *Germania c. Commissione* del 27 ottobre 1992, in causa C-240/90, pur se la fattispecie esaminata prevedeva, come sanzione, il pagamento di una maggiorazione calcolata sull'importo dell'aiuto indebitamente versato, o l'esclusione dell'aiuto anche nell'anno successivo a quello di accertamento dell'infrazione; *Maizena* del 18 novembre 1987, 137/85. Con specifico riferimento alla condizionalità come disciplinata dal reg. CE n. 73/2009, v. Corte di giustizia 13 dicembre 2012, in causa C-11/12, *Maatschap*, cit., al cui punto 35 si legge che «la sanzione applicabile in caso di inadempienza alle suddette regole costituisce uno strumento amministrativo specifico che è parte integrante del regime di aiuti in materia agricola ed è destinato a promuovere il rispetto delle regole stesse». In maniera estremamente chiara, ancora recentemente la Corte, con la sentenza 9 luglio 2015, in causa C-607/13, *Ministero dell'economia e delle finanze ed a.*, al punto 73 ribadisce che «l'obbligo di restituire un beneficio indebitamente percepito tramite una pratica irregolare non costituisce una sanzione, bensì è la semplice conseguenza della constatazione che le condizioni richieste per l'ottenimento del beneficio previsto dalla normativa dell'Unione sono state create artificialmente, rendendo indebito il vantaggio conseguito e giustificando, di conseguenza, l'obbligo di restituzione».

⁴³ Cfr. la sentenza *Germania c. Commissione*, cit., punto 18, in cui la Corte rileva altresì come i controlli non possano che essere limitati e che eventuali sanzioni nazionali non garantirebbero l'uniforme applicazione delle misure contro i frodatori.

⁴⁴ Così le decisioni ricordate nelle note che precedono.

⁴⁵ Del 5 giugno 2012, in causa C-489/10.

«sanzione» e, aggiuntivamente, era stato sottoposto a processo penale in Polonia: il problema era quello di sapere se dovesse applicarsi o meno il principio del *ne bis in idem*, di cui all'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione⁴⁶, destinato ad operare, infatti, esclusivamente per le misure affittive. La Corte, dopo aver analizzato anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa alla parallela disposizione sul *ne bis in idem* contenuta nella CEDU⁴⁷, ha dato risposta negativa al quesito postole, richiamando i propri precedenti, in cui si era esclusa la natura affittiva delle «sanzioni» disposte in seno alla PAC, ribadendo che la loro *ratio* deve rinvenirsi nella loro funzione di contrasto alle numerose irregolarità che caratterizzano il settore degli aiuti all'agricoltura⁴⁸. La Corte ha rilevato, altresì, come la finalità delle misure poste al suo esame non fosse di natura repressiva (ma, essenzialmente, restitutoria), intendendo queste semplicemente proteggere la gestione dei fondi europei, e tale ragionamento non viene intaccato dalla previsione della esclusione dall'aiuto non solo nell'anno dell'infrazione, ma anche negli anni successivi: nella sentenza si rileva, infatti, come siffatta esclusione fosse in ogni caso subordinata al fatto che l'interessato presentasse una domanda di pagamento, così che neppure in tal caso era ravvisabile una funzione repressiva nella misura. A sua volta, l'avvocato generale, nelle proprie conclusioni, rilevava come non ci fosse neppure un riflesso sul patrimonio personale dell'interessato, come avviene, invece, nel caso di una sanzione pecuniaria affittiva, dal momento che la conseguenza è solamente il mancato percepimento degli aiuti⁴⁹. In conclusione, le misure amministrative specifiche poste all'esame della Corte ad avviso di quest'ultima ben possono coesistere con sanzioni penali

⁴⁶ Proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e il 12 dicembre 2007 a Strasburgo.

⁴⁷ In forza del c.d. principio di omogeneità, secondo cui ai diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione devono essere conferiti lo stesso significato e la stessa portata delle corrispondenti disposizioni contenute nella CEDU come interpretate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (art. 6, n. 1, comma 3, TUE, e art. 62, n. 3, CEDU).

⁴⁸ Per escludere il carattere affittivo delle misure in oggetto, la Corte ha altresì rilevato come tali «sanzioni» non fossero rivolte alla generalità dei consociati (c.d. primo criterio Engel: cfr. la sentenza della Corte CEDU dell'8 giugno 1976, *Engel ed a. c. Paesi Bassi*), ma solo a coloro che liberamente avevano scelto di aderire al regime di aiuti.

⁴⁹ Cfr. il punto 65 delle conclusioni, in cui si rileva, altresì, che «qualora al beneficiario spettino, negli anni successivi, diritti agli aiuti per importi inferiori, ed essi non siano sufficienti per dedurre la riduzione, la sanzione è parimenti inoperante». Tali rilievi inducono l'avvocato generale ad escludere

che siano state previste dallo Stato membro sulla scorta dell'obbligo, gravante su questi ultimi, di punire condotte fraudolente lesive degli interessi finanziari dell'UE con misure che siano effettive, proporzionate e dissuasive, ai sensi dell'art. 325, n. 1 e n. 2, TFUE.

Se questo, dunque, era il quadro del diritto vivente al momento dell'adozione del reg. UE n. 1306/2013, viene da domandarsi se la scelta del legislatore dell'UE di fare espresso riferimento, in ordine alle riduzioni o alle esclusioni nella condizionalità, alla categoria della «sanzione amministrativa» sia il frutto di una consapevole decisione ovvero sia, più semplicemente, un utilizzo poco felice di una espressione, quale quella di sanzione amministrativa, cui è sottinteso un riferimento non a sanzioni afflittive o punitive ma, ancora una volta, a meccanismi di natura amministrativa, interni al funzionamento della PAC e volti a contrastare possibili comportamenti fraudolenti da parte dei beneficiari degli aiuti⁵⁰.

Per poter provare a fornire una risposta, occorre allargare l'orizzonte, ed esaminare quello che ad oggi rimane l'unico, specifico atto normativo della Comunità *in subiecta materia*, ovvero il reg. CE n. 2988/95, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità⁵¹.

È opportuno prendere le mosse dai suoi 'considerando' iniziali: in particolare, il 4° 'considerando' chiarisce che le disposizioni del regolamento trovano applicazione in tutti i settori contemplati dalle politiche comunitarie. L'8° 'considerando' precisa che il diritto CE già prevedeva sanzioni amministrative operanti nel quadro della PAC, quale primaria politica comunitaria: su tale premessa si ritiene necessario estendere tali sanzioni anche ad altri settori. Il 'considerando' successivo ha cura di rilevare che le misure e le sanzioni adottate all'interno della PAC costituivano parte integrante dei regimi di aiuto e risultavano dotate di una finalità propria che lasciava impregiudicata, sul piano del diritto penale, la valutazione delle medesime

sia la ricorrenza del carattere repressivo della misura, quanto del c.d. terzo criterio Engel, relativo alla natura e alla severità della misura, quale indice della natura penale (ovvero afflittivo-punitiva) di una sanzione.

⁵⁰ Ancora oggi esemplare è, in argomento, lo studio di PADOVANI, *Lectio brevis sulla sanzione*, in BUSNELLI - SCALFI (a cura di), *Le pene private*, Milano, 1985, 55 ss.

⁵¹ Del Consiglio del 18 dicembre 1995, adottato *ex art.* 235 TCE. In dottrina, v. MAUGERI, *Il regolamento n. 2988/95: un modello di disciplina del potere punitivo comunitario*, in GRASSO (a cura di), *La lotta contro la frode agli interessi finanziari della Comunità europea tra prevenzione e repressione*, Milano, 2000, 149 ss.

fattispecie da parte delle autorità competenti degli Stati membri (così il 9° ‘considerando’). Nel 12° ‘considerando’ si chiarisce, altresì, che le disposizioni del regolamento lasciano impregiudicata l’applicazione del diritto penale degli Stati membri. Ciò nonostante, il 10° ‘considerando’ riteneva necessario – sulla scorta del principio di equità, di proporzionalità e del *ne bis in idem* – prevedere adeguate disposizioni per evitare il cumulo delle sanzioni pecuniarie disposte dal diritto comunitario con eventuali sanzioni penali nazionali irrogate per gli stessi fatti alla stessa persona.

Su tali premesse, l’art. 1, par. 2, statuisce che «costituisce irregolarità qualsiasi violazione di una disposizione di diritto comunitario derivante da una azione o un’omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso (...) una spesa indebita»⁵². L’art. 2, par. 1, prevede che le misure e le sanzioni amministrative debbano avere carattere effettivo, proporzionato e dissuasivo per assicurare una adeguata tutela degli interessi finanziari delle Comunità, mentre il par. 2 stabilisce che nessuna sanzione amministrativa può essere irrogata se non sia prevista da un atto comunitario precedente, e che si applicano retroattivamente le disposizioni successive meno rigorose⁵³.

Di interesse per la disamina che si sta svolgendo è il contenuto dell’art. 4, in forza del quale si prevede che ogni irregolarità comporta, a prescindere dall’accertamento della colpa o del dolo dell’interessato, e in linea generale, la revoca del vantaggio indebitamente ottenuto, precisando, al par. 4, che tali misure «non sono considerate sanzioni». La natura non afflittiva di tali misure implica, dunque, anche la possibilità di applicarle in assenza di colpa, e tale caratteristica risulta particolarmente utile, dal momento che non infrequentemente è molto difficile riuscire a provare un comportamento anche solo colposo dell’interessato.

⁵² La Corte di giustizia, con ordinanza del 21 giugno 2005, in causa C-162/03 e altre riunite, *Azienda agricola Balconi*, ha statuito che l’art. 1, n. 2, reg. CE n. 2988/95 «riguarda solo le violazioni che hanno o avrebbero l’effetto di arrecare danno al bilancio generale della Comunità o a bilanci gestiti da queste ultime, attraverso la diminuzione o la soppressione delle entrate provenienti dalle risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, oppure attraverso una spesa indebita».

⁵³ Il successivo par. 4 demanda, invece, le procedure sull’applicazione dei controlli, delle misure e sanzioni ai diritti nazionali degli Stati membri.

L'art. 5, par. 1, si occupa, invece, delle «vere» sanzioni amministrative, stabilendo innanzitutto che queste in tanto possono essere applicate in quanto vi sia una irregolarità dovuta a intenzionalità o a colpa del soggetto, e individuando un elenco di possibili sanzioni: tra di esse sono inclusi il pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria, l'esclusione dell'aiuto negli anni successivi a quello in cui si è verificata l'irregolarità, pagamenti di importi superiori agli aiuti indebitamente ricevuti. Il par. 2 precisa che le altre irregolarità (ossia quelle non intenzionali e non colpose) possono unicamente dar luogo a sanzioni non assimilabili ad una sanzione penale previste nel par. 1, purché siano indispensabili (e fatte salve le misure vigenti al momento dell'entrata in vigore del regolamento)⁵⁴.

In altri termini, dal regolamento sembrano evincersi due fattispecie distinte: da un lato, la (semplice) revoca o, a maggior ragione, riduzione, dell'aiuto accordato ogni qualvolta emergano irregolarità: queste conseguenze sono denominate genericamente «misure» dal regolamento, senza ulteriori qualificazioni, ed esse operano, peraltro, indipendentemente dall'accertamento di una colpevolezza del soggetto interessato. Si tratta, in sostanza, del recupero delle somme erogate in assenza delle condizioni richieste dalla normativa europea per la loro concessione, volte ad evitare che un soggetto possa indebitamente incamerare un aiuto senza averne i requisiti.

Premesso quanto sopra, il regolamento stabilisce, aggiuntivamente, che se l'irregolarità è ascrivibile a colpa o dolo dell'interessato è possibile applicare quelle che chiama «sanzioni amministrative»⁵⁵ e che sono, in sostanza, sanzioni afflittive o punitive, volte a sanzionare, appunto, un

⁵⁴ Peraltro, la Corte di giustizia, con ordinanza del 21 giugno 2005, in causa C-162/03 e altre riunite, *Azienda agricola Balconi*, cit., ha ritenuto che il prelievo supplementare dovuto, in caso di esubero delle quote latte, non costituisca sanzione amministrativa ex art. 5, reg. CE n. 2988/95, e ciò anche se esso comporta un pagamento aggiuntivo del 15 per cento, rispetto all'aiuto percepito, a carico del trasgressore. Tale conclusione è stata raggiunta in forza del fatto che nella specie non vi sarebbe, a monte, una «irregolarità» come definita dall'art. 1, reg. CE n. 2988/95, non sussistendo né una spesa indebita né una diminuzione di entrate. In precedenza la stessa Corte, con sentenza 25 marzo 2004, in cause riunite C-231/00, C-303/00 e C-451/00, *Cooperativa Lattepiù ed a.*, aveva, al punto 74, statuito che «il prelievo supplementare sul latte costituisce una restrizione dovuta a regole di politica dei mercati o di politica strutturale».

⁵⁵ Ma anche «sanzioni penali»: cfr. il par. 2 dell'art. 5, reg. CE n. 2988/95.

comportamento fraudolento o comunque negligente del beneficiario di un aiuto. Tali sanzioni si sostanziano in un qualcosa in più del semplice recupero dell'aiuto, venendo a colpire il patrimonio dell'interessato, irrogandogli una sanzione pecuniaria o, comunque, il pagamento di un importo superiore a quello percepito come aiuto indebito, oppure escludendolo dall'aiuto per un periodo successivo a quello dell'irregolarità. Infine, l'art. 6 del reg. CE n. 2988/95 disciplina il rapporto tra l'imposizione di sanzioni pecuniarie, come le sanzioni amministrative, con eventuali procedimenti penali a carico del medesimo soggetto per gli stessi fatti, stabilendosi la possibile sospensione del procedimento amministrativo e che, una volta conclusosi il procedimento penale, quello amministrativo può essere ripreso, salvo che ciò non sia contrario ai principi generali del diritto⁵⁶. Tali disposizioni non si applicano, tuttavia, a quelle sanzioni pecuniarie che «costituiscono parte integrante dei regimi di sostegno finanziario e possono essere applicate indipendentemente ad eventuali sanzioni penali se, e nella misura in cui, non sono assimilabili a tali sanzioni».

Anche in questo caso emerge la sostanziale differenza tra le misure amministrative e le vere e proprie sanzioni amministrative, dal momento che solo per queste ultime può porsi il problema della sospensione della loro irrogazione in caso di concomitanza di un procedimento penale.

In conclusione, il regolamento del 1995 sembra – nel disciplinare il quadro delle misure *lato sensu* sanzionatorie da applicarsi in ogni caso di constatata irregolarità – aver chiara la distinzione tra il semplice recupero dell'aiuto indebitamente erogato, in tutto o in parte, per il quale si prescinde dall'accertamento di una condotta soggettiva dolosa o colposa, e l'irrogazione di una misura avente carattere punitivo, pur se di natura amministrativa, per la quale operano una serie di presupposti e requisiti posti a tutela dell'interessato.

A questo punto è possibile tornare al reg. UE n. 1306/2013, non senza precisare che, nel proprio 39° 'considerando' si rileva che «è opportuno applicare

⁵⁶ La previsione in esame deve, però, ora fare i conti con la più recente giurisprudenza tanto della Corte di giustizia quanto della Corte CEDU: si v., quanto alla prima, oltre alla già ricordata sentenza *Bonda*, la decisione 26 febbraio 2013, in causa C-617/10, *Aklagaren*, e, quanto alla seconda, la sentenza 4 marzo 2014, *Grande Stevens ed a. c. Italia*.

il regolamento (CE, EURATOM) n. 2988/95 del Consiglio⁵⁷: al riguardo occorre, aggiuntivamente, osservare che esso si occupa non solo delle regole di condizionalità, ma anche dei criteri di ammissibilità delle domande di aiuto, stabilendo, altresì, quali siano le conseguenze della presentazione di una domanda inammissibile. Per tali ipotesi, il regolamento prevede che si proceda non solo all'esclusione o alla revoca dell'aiuto (misure che, come sopra osservato, non costituiscono propriamente sanzioni afflittive) ma possa anche essere irrogata al responsabile una sanzione amministrativa: l'art. 63, reg. UE n. 1306/2013 (rubricato «pagamenti indebiti e sanzioni amministrative») dispone, infatti, al par. 1, che nel caso in cui il beneficiario dell'aiuto non rispetti i criteri di ammissibilità del medesimo o gli impegni o gli obblighi costituenti condizioni per la concessione dell'aiuto o del sostegno, quest'ultimo «non è pagato o è revocato, *in toto* o *in parte*»⁵⁸. Il successivo par. 2 precisa, però, che «inoltre, qualora lo preveda la legislazione settoriale agricola, gli Stati membri impongono sanzioni amministrative, conformemente alle norme stabilite negli articoli 64 e 77», impregiudicate le disposizioni in tema di condizionalità, che operano in via autonoma.

A loro volta gli artt. 64 e 77, rubricati entrambi «applicazione di sanzioni amministrative», sono destinati ad applicarsi, il primo in «caso di mancata osservanza in relazione ai criteri di ammissibilità, agli impegni o ad altri obblighi derivanti dall'applicazione della legislazione settoriale agricola» (ad eccezione, tra l'altro, di quella relativa agli aiuti diretti, a talune misure di sostegno allo sviluppo rurale e a quella sulla condizionalità), e il secondo in caso di inosservanza ai criteri di ammissibilità, agli impegni o agli altri obblighi previsti dalla specifica disciplina relativa alle misure di aiuto o di sostegno elencate nell'art. 67, par. 2, del medesimo regolamento⁵⁹.

⁵⁷ Tanto che ai sensi dell'art. 2 l'uso del termine «irregolarità» sottintende il rinvio alla definizione datane nell'art. 1, par. 2, reg. CE, EURATOM, n. 2988/95.

⁵⁸ Il 41° «considerando» stabilisce che «diversi regolamenti settoriali agricoli contengono disposizioni recanti i principi generali in materia di controlli, revoche di pagamenti indebiti e l'imposizione di sanzioni. È opportuno raccogliere tutte queste disposizioni nello stesso quadro legislativo di portata orizzontale».

⁵⁹ Ovvero quelli elencati nell'allegato I, al reg. UE n. 1307/2013, al sostegno concesso *ex art.* 21, par. 1, lett. *a*) e *b*) e *ex artt.* da 28 a 31, 33, 34 e 40, reg. UE n. 1305/2013 nonché, ove applicabile, a quello *ex art.* 35, par. 1, lett. *b*) e *c*) reg. UE n. 1303/2013. Sono, tuttavia, esclusi dall'applicazione della disposizione gli aiuti *ex art.* 28, par. 9 ed *ex art.* 21, par. 1, lett. *a*) e *b*), quanto ai costi di impianto, reg. UE n. 1305/2013.

Così disponendo, sembrerebbe che – conformemente a quanto disposto nel reg. CE n. 2988/95 – le misure dell'esclusione o della riduzione dell'aiuto costituiscano un qualcosa di diverso, ed aggiuntivo, rispetto all'applicazione di una sanzione amministrativa: la quale, a differenza dal non percepimento degli importi in conseguenza del mancato rispetto delle regole, sostanziandosi nell'impossibilità di godere delle sovvenzioni, viene pertanto ad assumere natura prettamente punitiva.

Gli art. 64 e 77, a loro volta, risultano assai simili, disponendo, infatti, che le sanzioni amministrative non possono essere applicate se l'inadempienza è dovuta a forza maggiore, se non si ravvisa un comportamento quanto meno colposo del trasgressore, ovvero se di scarsa entità; essi individuano, inoltre, le forme che le sanzioni amministrative possono assumere (tra cui il pagamento di un importo, la sospensione o la revoca di una approvazione, di un riconoscimento o di un'autorizzazione, la mancata concessione del diritto di partecipazione al regime di aiuto), e stabiliscono la necessaria proporzionalità e gradualità delle sanzioni in funzione della gravità, portata, durata e ripetizione dell'inadempienza, nonché determinati limiti massimi.

Tuttavia, all'interno dell'elenco delle possibili forme assumibili dalle sanzioni, tanto nell'art. 64 quanto nell'art. 67 compare la previsione della possibile «riduzione dell'importo dell'aiuto o del sostegno da versare in relazione alla domanda di aiuto o alla domanda di pagamento interessata dall'inadempienza», e ciò sembra rappresentare una manifesta incongruenza con quanto disposto, in via generale, dall'art. 63 del medesimo regolamento. Se, infatti, da un lato l'art. 63 sembra considerare «altro» le sanzioni amministrative rispetto alle riduzioni o alle esclusioni dall'aiuto, i successivi artt. 64 e 77, dedicati, appunto, alle sanzioni amministrative, precisano, dall'altro, che una delle forme cui esse possono sostanziarsi è proprio quella della riduzione dell'aiuto⁶⁰.

In altri termini, se l'art. 63 sembra disporre che le sanzioni amministrative sono un qualcosa di aggiuntivo – ed eventuale – rispet-

⁶⁰ Solo l'art. 64, al par. 5, precisa che la riduzione (ad esclusione dei sostegni allo sviluppo rurale) può superare l'importo dell'aiuto e giungere fino al 200 per cento dell'importo della domanda di aiuto o di pagamento, così che per la parte eccedente il 100 per cento essa si configurerebbe come vera e propria sanzione. L'art. 77, invece, al par. 5, stabilisce che la riduzione non può in ogni caso mai superare il 100 per cento dell'importo della domanda di aiuto o di pagamento.

to alle riduzioni o all'esclusione totale dell'aiuto, gli artt. 64 e 77 configurano, invece, la riduzione dell'aiuto quale possibile forma di sanzione amministrativa⁶¹.

Se si passa, poi, ad esaminare la disciplina sulla condizionalità, può agevolmente verificarsi come in essa le riduzioni o l'esclusione dell'aiuto siano espressamente qualificate come sanzioni amministrative⁶²: l'art. 99, reg. UE n. 1306/2013, è chiaro nel disporre che la sanzione amministrativa conseguente alla violazione delle regole di condizionalità «si applica mediante riduzione o esclusione dell'importo totale dei pagamenti indicati all'articolo 92».

Né può ritenersi che la disciplina in tema di condizionalità differisca sostanzialmente da quella relativa alle condizioni di ammissibilità delle domande di aiuto, nel momento in cui essa implica – per l'applicazione della sanzione – la violazione di regole (di condizionalità, appunto) imposte dal legislatore dell'Unione. In realtà, anche l'osservanza delle regole di condizionalità (al pari dei requisiti di ammissibilità o di altri impegni) costituisce uno dei presupposti richiesti dalla normativa perché il beneficiario dell'aiuto o del pagamento possa avere diritto all'ottenimento dell'intero importo richiesto.

Di fronte a siffatto panorama normativo, emerge in primo luogo la necessità che il legislatore europeo faccia chiarezza sul punto, non essendo ammissibile che su una tematica così delicata possano sussistere contraddizioni non solo tra atti, ma anche all'interno del medesimo atto normativo; se il problema è rappresentato dal fatto che non tutti gli ordinamenti degli Stati membri hanno chiara la distinzione tra sanzioni penali e sanzioni amministrative⁶³ ciò non può, tuttavia, tradursi in norme giuridiche connotate da eccessiva vaghezza, quanto meno riguardo

⁶¹ Cfr. BERNARDI, *Politiche di armonizzazione e sistema sanzionatorio penale*, in RAFARACI (a cura di), *L'area di libertà, sicurezza e giustizia: alla ricerca di un equilibrio fra priorità repressive ed esigenze di garanzia*, Atti del Convegno Catania 9-11 giugno 2005, Milano, 2007, 230 che, in simili ipotesi già contemplate dalla legislazione adottata in seno alla PAC (di restituzioni degli aiuti «previa maggiorazione del loro importo in funzione affittivo-punitiva») parla di sanzioni amministrative comunitarie innovative per tipologia, ambiti di utilizzabilità e disciplina applicativa.

⁶² Pare che il riferimento alla natura amministrativa della sanzione sia imputabile al Parlamento europeo: cfr. la relazione del 5 novembre 2013 del Parlamento europeo A7-0363-2013 sulla proposta di regolamento

⁶³ Al riguardo, v. BERNARDI, *Politiche di armonizzazione e sistema sanzionatorio penale*, cit., 228.

alla natura da attribuire loro⁶⁴. Ed infatti, sembra che, allo stato attuale del diritto UE, l'espressione sanzione amministrativa non abbia un significato univoco, potendosi con ciò fare riferimento, tanto a strumenti amministrativi costituenti parte integrante del regime di aiuto cui essi si relazionano, quanto, ragionando secondo il sistema giuridico domestico, a sanzioni amministrative ma anche a vere e proprie sanzioni penali. In questo quadro sorge, per quanto qui più interessa, il quesito relativo a quale sia la natura giuridica delle riduzioni o delle esclusioni previste dalla vigente disciplina sulla condizionalità, posto che se il loro meccanismo di base non è stato modificato dal vigente reg. UE n. 1306/2013, quest'ultimo delinea espressamente tali misure in termini di sanzioni amministrative, aprendo così scenari che in precedenza sembravano potersi bypassare, alla luce della giurisprudenza UE in tema di strumenti amministrativi specifici interni alla PAC.

A dispetto della denominazione utilizzata, ci pare che i meccanismi collegati con le riduzioni e le esclusioni disposte a seguito dell'applicazione delle regole di condizionalità non siano mutati con il nuovo regolamento rispetto alla situazione precedente: gli impegni della condizionalità sono pur sempre richiesti perché l'interessato possa godere in modo pieno degli aiuti cui ha diritto, così che essi parrebbero potersi iscrivere all'interno di quei meccanismi specifici da sempre introdotti dal legislatore europeo a tutela dei propri interessi finanziari. Con le riduzioni o le esclusioni dall'aiuto in oggetto non vi è, infatti, una aggressione al patrimonio personale del soggetto. Sussistono, tuttavia, aspetti che rendono non univoca tale conclusione, alla luce tanto della nuova espressa qualificazione delle misure in esame quali sanzioni amministrative, quanto della previsione (esistente, invero, anche prima della entrata in vigore del reg. UE n. 1306/2013) secondo cui l'esclusione, nei casi più gravi, può riguardare l'aiuto da erogarsi non solo nell'anno dell'infrazione, ma anche in uno o più anni successivi. Tuttavia, la Corte di giustizia, di fronte a disposizioni di questo tenore, ha già ritenuto non

⁶⁴ A proposito di possibili confusioni terminologiche, basti pensare a quanto dedotto dall'avvocato generale Kokott nelle proprie conclusioni relative alla causa *Bonda*, cit., al cui punto 12 si legge che «la Corte sarebbe chiamata a pronunciarsi sulla natura *penale* delle sanzioni *amministrative* di cui trattasi» (enfasi nostre), con ciò volendo evidentemente riferirsi alla natura affittiva o meno delle sanzioni.

essersi in presenza di sanzioni in senso stretto, dal momento che l'esclusione dall'aiuto implica pur sempre una partecipazione (volontaria) dell'interessato al regime di aiuto. Altro aspetto critico è rappresentato dalla necessità che, al fine dell'applicazione della riduzione o dell'esclusione, si accerti un comportamento negligente o intenzionale e, dunque, uno stato di colpevolezza in capo al trasgressore delle regole. Si è osservato in precedenza, come, al contrario, per l'applicazione di meccanismi di tutela degli interessi finanziari dell'UE si prescinda, di norma, dalla sussistenza anche solo di una colpa in capo al beneficiario. D'altro lato, occorre rammentare tanto la presunzione di intenzionalità prevista dall'art. 39, par. 4, reg. UE n. 640/2014, quanto la possibile applicazione della sanzione anche a chi non ha materialmente posto in essere l'infrazione, nel caso di successione nella superficie agricola dell'azienda di cui all'art. 97, comma 2, reg. UE n. 1306/2013: previsioni, queste, che non si conciliano con misure di carattere punitivo.

In definitiva, l'apparato sanzionatorio connesso con le regole di condizionalità presenta una certa ibridità, avendo esso profili riconducibili a meccanismi interni alla PAC, unitamente ad altri che appaiono, invece, propri delle sanzioni amministrative.

La questione non ha una rilevanza solo a fini ricostruttivi o teorici, coinvolgendo una serie di profili sostanziali e processuali, posto che se per sanzione amministrativa si intende una misura di natura sostanzialmente afflittivo-punitiva, essa non sarà, tra l'altro, suscettibile di trasmissione agli eredi, ed occorrerà ricorrere al procedimento previsto dall'ordinamento per l'irrogazione di sanzioni amministrative. Vengono in gioco anche aspetti ulteriori e non secondari, come il necessario rispetto del principio *nulla poena sine lege*: la disciplina dell'UE, infatti, non può dirsi completa, pur considerando i regolamenti applicativi, necessitando di una implementazione a livello nazionale; per quanto concerne il nostro Paese, mette conto rilevare che l'attuazione della condizionalità è stata attuata con i ricordati decreti ministeriali n. 180/2015 prima, e 8 febbraio 2016 poi, così che se il riferimento alle sanzioni fosse da intendere in senso proprio si porrebbe, altresì, un problema di necessario rispetto delle adeguate fonti giuridiche per la disciplina.

CONDIZIONI DI ABBONAMENTO PER IL 2016

Unione europea	€ 75,00
Paesi extra Unione europea	€ 100,00
Prezzo di un singolo numero	€ 25,00
(Extra U.E. € 42,00)	

L'abbonamento alla rivista cartacea decorre dal 1° gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri relativi all'annata, compresi quelli già pubblicati.

Il pagamento può effettuarsi direttamente all'Editore:

- con versamento sul **c.c.p. 721209**, indicando chiaramente gli estremi dell'abbonamento;
- **a ricevimento fattura** (riservata ad enti e società);
- mediante **carta di credito** (VISA - MASTERCARD - EUROCARD - CARTA SI), precisando: numero, scadenza, data di nascita;
- oppure tramite gli **Agenti Giuffrè** a ciò autorizzati (cfr. pagine gialle).

Il rinnovo dell'abbonamento deve essere effettuato entro il 31 marzo di ciascun anno.

I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati al ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine si spediscono, se disponibili, contro rimessa dell'importo.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate all'Editore.

Per ogni effetto l'abbonato elegge domicilio presso la "Dott. A. Giuffrè Editore SpA" - Via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano.



Rivista associata all'Unione della Stampa Periodica Italiana

Direzione e redazione presso la Fondazione "Osservatorio sulla Criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare", Via XXIV Maggio 43 - 00187 Roma

Tel. 06-4682530 - 06-4828866 - Fax 06-4828865

E-mail: direzione.da@osservatorioagromafie.it - redazione.da@osservatorioagromafie.it

Registrazione presso il Tribunale di Milano al n. 116 del 18 aprile 2016

R.O.C. n. 6569 (già RNS n. 23 vol. 1 foglio 177 del 2/7/1982)

Pubblicità inferiore al 45%

I contributi pubblicati in questa rivista potranno essere riprodotti dall'Editore su altre, proprie pubblicazioni, in qualunque forma.

Giovanni Frangi
Dautesy Park, 2011
Olio su tela, cm. 220 x 160

Uno scorcio di ruscello, dietro la campagna, ancora più indietro morbide colline; sopra un cielo chiazzato di nuvole.

Ma di qua e di là dagli stretti argini, tronchi di albero. Uno, possente, in primo piano con una lunga storia scritta sulla corteccia; tre sull'argine lontano, meno imponenti per la distanza, ma compatti anche essi in un solido disegno.

Come la terra gli alberi hanno il colore della terra ma sui tronchi scorrono anche ricche gamme di grigi e rossi liquorosi. E poi verdi, tenui e pacati, quasi inumiditi dall'acqua.

Ma infine più che la veduta di un parco, assistiamo all'organizzazione di forme e colori, attraverso le linee incerte di un disegno che vuole essere organico come ciò che rappresenta.

Diceva Pessoa che la storia appartiene alle città, giacché la campagna è eterna. Ma questa eternità si manifesta nello scorrere disastroso del tempo, che incide e frantuma pure le pietre perdute tra l'erba. Lo dice bene il quadro, nell'essere una somma di frammenti significanti.

L'eternità è il vivere, ed è l'incessante morire, di attimi infiniti. È il persistere di ciò che, per durare, trascorre. È in questo il segreto dell'eternità della campagna, il ritmo ciclico delle stagioni, il ripetersi, sempre diverso, del giorno e della notte.

I tronchi imponenti, che quasi escono dal quadro per venirci incontro, ci ricordano l'ancestrale parentela in cui tutto si trovò ad essere prima ancora che una grande divisione separò cielo e terra, acqua e solida roccia.

Perciò erba ed alberi sono amati da disegnatori e pittori: tracciano nel visibile e nell'invisibile delle radici che si diffondono nel terreno indicibili corrispondenze tra vite segretamente vissute.

Dovremmo sentirci duri come le pietre in terra, delicati come l'erba che le avvolge, freschi come l'acqua che scorre, sempre sul punto di perdere un equilibrio, comunque, recuperato: come i tronchi che si ergono sghebbi dalla terra alle nuvole.

(fdm)