

1
2024

ALIMENTA

RIVISTA DI DIRITTO E SCIENZE DELL'AGRICOLTURA, ALIMENTAZIONE E AMBIENTE

N. 1 - nuovo ciclo

Anno IV - marzo 2024

ISSN 2284-3574

fondata da
ANTONIO NERI[†]

Diretta da: VITO RUBINO. Condirettori: FAUSTO CAPELLI – PAOLO BORGHI

PARTE I
SAGGI E APPROFONDIMENTI

PARTE II
NOTE E COMMENTI

Diritto

Variazioni intorno al miglioramento del fondo e al pagamento del canone nell'enfiteusi fautrice del progresso dell'agricoltura
di *Rossana Pennazio ed Andrea Baio*

Limiti legali all'uso di varietà vegetali nella vinificazione: *status quo* e future regole sulle nuove tecniche genomiche
di *Ermenegildo Mario Appiano*

Economia

Aree montane e strumenti di tutela della biodiversità
di *Alessia Ruga*

L'evocazione attraverso il prisma del potere discrezionale della Commissione nella valutazione della sussistenza delle condizioni di ammissibilità della registrazione di una DOP O IGP [nota a Tribunale Ue, 12 luglio 2023, in causa n. T-34/22, *Cunsorzii di i Salamaghji Corsi – Consortium des Charcutiers Corsescon c. Commissione europea*].
di *Francesco Cbrisam*

L'onere della prova del fatto c.d. negativo nell'azione di riscatto agrario [Nota a Corte di Cassazione, 11 ottobre 2023, n. 28415]
di *Riccardo Martinoli*

PARTE III
DOCUMENTAZIONE

Osservatorio di giurisprudenza alimentare e ambientale
1/24
a cura di *Vito Rubino, Giovanni Stangoni*

Libri

Notizie sugli autori

ALIMENTA

ES

Amministrazione

Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai 39
80138 Napoli
Tel. (39) 081.5800459
editoriale.abbonamenti@gmail.com
www.editorialescientifica.it

Modalità di pagamento

versamento ccp 10543809 intestato a Editoriale Scientifica s.r.l.
via San Biagio dei Librai 39, 80138 Napoli
oppure bonifico bancario presso Monte dei Paschi di Siena
IBAN IT86J 01030 03405 0000 64025962

Registrazione presso il Tribunale di Novara Vg. n. 1191/21 cron. n. 2062/21
R.O.C. n. 1749
Pubblicità inferiore al 45%
Rivista trimestrale

CONDIZIONI DI ABBONAMENTO 2024

Abbonamento annuo (quattro numeri) per l'Italia: euro 130,00
Abbonamento annuo per l'estero: euro 300,00
Copia singola: euro 35,00 per l'Italia - euro 75,00 per l'estero
Singolo articolo online: euro 4,50
Abbonamento online: euro 120,00

EDITORIALE SCIENTIFICA

ALIMENTA

RIVISTA DI DIRITTO E SCIENZE DELL'AGRICOLTURA
ALIMENTAZIONE E AMBIENTE

N. 1/2024

INDICE

PARTE I

SAGGI E APPROFONDIMENTI

Diritto

Variazioni intorno al miglioramento del fondo e al pagamento del canone nell'enfiteusi faultrice del progresso dell'agricoltura 5
di *Rossana Pennazio* ed *Andrea Baio*

Limiti legali all'uso di varietà vegetali nella vinificazione: *status quo* e future regole sulle nuove tecniche genomiche 31
di *Ermenegildo Mario Appiano*

Economia

Aree montane e strumenti di tutela della biodiversità 71
di *Alessia Ruga*

PARTE II

NOTE E COMMENTI

L'evocazione attraverso il prisma del potere discrezionale della commissione nella valutazione della sussistenza delle condizioni di ammissibilità della registrazione di una DOP O IGP [nota a Tribunale Ue, 12 luglio 2023, in causa n. T-34/22, *Cunsorzii di i Salamaghji Corsi – Consortium des Charcutiers Corsescon c. Commissione europea*]. 113
di *Francesco Chrisam*

L'onere della prova del fatto c.d. negativo nell'azione di riscatto agrario [Nota a Corte di Cassazione, 11 ottobre 2023, n. 28415]. di <i>Riccardo Martinoli</i>	133
--	-----

PARTE III

DOCUMENTAZIONE

Osservatorio di giurisprudenza alimentare 1/24 a cura di <i>Vito Rubino</i> e <i>Giovanni Stangoni</i>	157
Libri	183
Notizie sugli autori	185

PARTE I
SAGGI E APPROFONDIMENTI

VARIAZIONI INTORNO AL MIGLIORAMENTO DEL FONDO E AL PAGAMENTO DEL CANONE NELL'ENFITEUSI FAUTRICE DEL PROGRESSO DELL'AGRICOLTURA

Sommario: 1. *Introduzione.* – 2. *Il rapporto giuridico e gli obblighi dell'enfiteuta.* – 3. *L'espressione «titolarità del diritto di enfiteusi» e la funzione determinativa della fattispecie concreta.* – 4. *La natura giuridica degli obblighi dell'enfiteuta di miglioramento del fondo e di pagamento del canone.* – 5. *La convinzione che i suddetti obblighi costituiscano obbligazioni reali.* – 6. *La costituzione a titolo donativo dell'enfiteusi e la donazione dell'enfiteusi.*

1. Introduzione

Storicamente l'enfiteusi si è sviluppata con riguardo ai terreni agricoli poiché proprio attraverso le principali obbligazioni dell'enfiteuta si diede un significativo contributo allo sviluppo dell'agricoltura¹.

Il codice civile disciplina (cfr. l'art. 957 e ss.) espressamente l'enfiteusi, ma non ne fornisce, *apertis verbis*, la nozione. Si insegna² come il legislatore definisca la fattispecie secondo duplice modalità: o descrivendo gli elementi della medesima e ad essi assegnando un

¹ Per tutti cfr. L. COSTATO, L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e comunitario*, V ed., Padova, 2019, p. 443 ss.; A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2022, p. 192 s.

² N. IRTI, *Introduzione allo studio del diritto privato*, IV ed., Padova, 1990, 78 e ss.; G. GORLA, *La interpretazione del diritto*, Milano, 1941, 142, nota 2, dove si scorge che la c.d. definizione del concetto «reca di solito, nello stesso contesto, anche il *nomen* dato al concetto e così la definizione nominalistica della parola... Ad esempio: “Il contratto è l'accordo fra due o più persone per costituire, regolare, ecc.” è proposizione complessa che vuol dire: La fattispecie, che io legislatore qui considero e cui do e darò il nome di accordo, è l'accordo ecc.».

nome che ne evochi il contenuto³, con il massimo grado di completezza linguistica; o denominando il fenomeno senza definirlo⁴, lasciando alla dottrina l'onere ricostruttivo. Nel caso in esame si fa applicazione della tecnica per ultimo riferita⁵. Dalla richiamata regolamentazione (v. l'art. 959, c. 2, l'art. 965, come pure l'art. 970 c.c.), nonché dalla relativa collocazione⁶, si evince⁷ inequivocabilmente di essere al cospetto di un precipuo diritto⁸.

L'enfiteusi venne accolta⁹ nel codice civile del 1865 non senza vivaci contrasti confermati dai lavori preparatori. Si scontrarono infatti due diversi indirizzi di pensiero: vi era chi sosteneva che l'istituto fosse soltanto un'antieconomica reliquia del feudalesimo e chi, al contrario, reputava che la concessione in enfiteusi dei fondi fosse

³ Si prendano in esame, per esempio, gli artt. 1470 e 1552 c.c.

⁴ Ci si soffermi sugli artt. 1615 e 1958 c.c.

⁵ *Mutatis mutandis* questa procedura pare analoga (cfr. rispettivamente gli artt. 832, 981, 1021, 1022 c.c.) a quella adottata dal codificatore per altri diritti reali quali la proprietà, l'usufrutto, l'uso, l'abitazione mentre sembra differente (v. nell'ordine gli artt. 952 e 1027 c.c.) rispetto all'iter prescelto per altri *jura* di tale *genus* come la superficie e la servitù. Circa le ragioni di simile *modus operandi* qua non è possibile indugiare onde evitare un fuor d'opera.

⁶ La precettistica dell'enfiteusi è giustamente inserita nel Libro III (e segnatamente al Titolo IV), che è quello dedicato, fra l'altro, alla proprietà e ai diritti reali di godimento su *res* d'altri.

⁷ La nozione (senz'altro asciutta e non comprensiva degli obblighi di cui agli artt. 960 e 961 c.c.) dell'enfiteusi è però ricavabile da una sintesi di quanto disposto dagli artt. 958 e 959 c.c. Ciò facendo, la definizione (telegrafica) dell'enfiteusi suona come quella di caratteristico diritto di godere (in perpetuo o a tempo) diffusamente di un fondo (rustico o urbano), con la precisazione (alla luce delle inderogabilità di quello steso nell'art. 957, c. 2, c.c.) che l'enfiteuta, in linea di massima, non deve deteriorare, *ex art. 972, c. 1, 1) c.c.*, l'immobile concesso in enfiteusi.

⁸ E specificamente di un *jus in re aliena* sulla cui natura giuridica ci si soffermerà nel prosieguo della trattazione.

⁹ All'uopo v. l'art. 1556 e ss. che giudicava l'enfiteusi un determinato contratto (a prestazioni corrispettive). Essendo, dal 1942 in poi, l'enfiteusi un caratteristico diritto, lo stesso, in assenza di restrizioni convenzionali o normative, giuridicamente può circolare liberamente tanto *inter vivos*, quanto *mortis causa*. Ne viene che, come meglio si chiarirà all'esito di questo studio, che l'enfiteusi, fra l'altro, può essere direttamente donata.

una realtà diffusa e vitale soprattutto nel sud del Paese, potendo giovare allo sviluppo dell'agricoltura. Prevalse quest'ultimo indirizzo di pensiero e la Commissione Reale decise di introdurre nell'anzidetto codice il contratto di enfiteusi. Dopo l'emanazione del codice civile del 1865, in Italia furono emanate diverse leggi speciali in materia di enfiteusi, così da favorirne lo sviluppo, agevolarne la pertinente liberazione dei fondi e ridurre l'ampio potere di affrancazione proprio dell'enfiteuta. In sede di lavori preparatori del vigente codice civile, si ritenne che l'istituto potesse rendere ancora utili servizi e, al fine di dare ad esso nuovi impulsi, vennero ampliati, oltre al resto, i poteri del concedente e ristretti quelli dell'enfiteuta. Anche dopo l'emanazione del codice civile del 1942, non sono mancate le leggi speciali in tema di enfiteusi¹⁰.

2. Il rapporto giuridico e gli obblighi dell'enfiteuta

In passato nel rapporto di enfiteusi si usava distinguere fra dominio diretto e dominio utile, cosicché mentre il concedente¹¹ era qualificabile come direttario, l'enfiteuta veniva chiamato utilista. Questa

¹⁰ Tra queste, particolare importanza ha la legge 22 luglio 1966, n. 607, nonché la legge 18 dicembre 1970, n. 1138.

¹¹ È fuor di dubbio che il concedente sia, a grandi linee, il proprietario dell'immobile. Se piuttosto il comproprietario, la concessione enfiteutica resta probabilmente sospesa *ex art.* 1059, c. 1, c.c., precetto da applicarsi verosimilmente in via analogica. Per autorevole dottrina (F. MESSINEO, *Manuale di diritto civile e commerciale*, Volume secondo (§§ 49 - 97 *bis*), Nona edizione riveduta e aggiornata, Milano, 1965, 576), mentre l'usufruttuario può concedere il fondo in enfiteusi, ma non oltre la durata dell'usufrutto (analogia con l'art. 1077 c.c.) e sempre salvo il rispetto della destinazione economica dell'immobile di cui all'art. 981, c. 1, c.c., né il nudo proprietario, né il concessionario *ad aedificandum* hanno tale potere: il primo, giacché attenterebbe al diritto dell'usufruttuario, essendo il contenuto dell'enfiteusi e dell'usufrutto immobiliare fra loro in conflitto, perché in gran parte coincidente; il secondo, perché migliorare il fondo sarebbe in contrasto con l'edificazione su di esso. Ciononostante si sottolinea - prescindendosi dall'ipotetica esistenza di impedimenti orditi dall'autonomia privata - che: a) il nudo proprietario di un immobile su cui altri ha l'usufrutto, può subito concedere il bene in enfiteusi,

purché l'inerente atto venga concertato con un termine che decorra inizialmente dall'estinzione dell'usufrutto; b) il titolare della proprietà superficaria ha senz'altro la facoltà di costituire un'enfiteusi, visto che (pieno ed esclusivo) proprietario del corpo di fabbrica sorto sopra o sotto l'altrui fondo; c) l'usufruttuario, di primo acchito, non pare avere il potere di concedere sull'immobile un'enfiteusi, siccome non sembra che egli abbia il diritto alla devoluzione del fondo enfiteutico, diritto la cui titolarità spetta al (nudo) proprietario concedente, per la ragione che l'esercizio di tale *jus* è volto a estinguere l'enfiteusi in forza del riacquisto della (piena e esclusiva) proprietà da parte del (nudo) proprietario - concedente. Dipoi, se è vero che - stante la derogabilità dell'art. 972 c.c. alla luce di quanto scolpito nell'art. 957, c. 2, c.c. - il diritto alla devoluzione può non competere al concedente usufruttuario, non è meno vero che il diritto all'affrancazione - data l'inderogabilità dell'art. 971 c.c. visto quello inserito nell'art. 957, c. 2, c.c. - deve indeclinabilmente pertenerne all'enfiteuta, così da consentirgli di estinguere l'enfiteusi mercè l'acquisto della (piena e esclusiva) proprietà del fondo. Ordunque per giungere a questo risultato, vale a dire per far cessare l'enfiteusi in virtù dell'acquisto della (piena e esclusiva) proprietà del fondo da parte dell'enfiteuta, si crede imprescindibile che concedente sia il (nudo) proprietario e non l'usufruttuario. L'affrancazione è parimenti modo di estinzione del diritto di enfiteusi e «strumento» di accesso alla proprietà (piena ed esclusiva). Con l'affrancazione l'enfiteuta ottiene la proprietà (piena ed esclusiva) del fondo in assenza del consenso del *dominus*. Più che incentivare l'enfiteusi in sé, la *ratio legis* dell'affrancazione nel c.c. del 1942 pare quella di far andare la proprietà (piena e esclusiva) del fondo al soggetto che là spende la maggior parte delle sue energie lavorative. R. PERATONER, *Dell'enfiteusi*, su *Commentario al codice civile*, a cura di P. Cendon, artt. 952 - 1099, Milano, 2008, p. 146 (pur dando atto dell'opinione di Francesco Messineo circa la suindicata legittimazione dell'usufruttuario) riferisce che, secondo l'opinione della dottrina maggioritaria, l'unico soggetto capace di costituire l'enfiteusi è il proprietario anche se poi (a p. 148) riporta condivisibilmente che «...Dal momento che della costruzione il superficario ha la proprietà ... sembra potersi sostenere che quest'ultimo abbia la facoltà di concederla in enfiteusi». Pure L. CARIOTA FERRARA, *L'enfiteusi*, Torino, 1950, p. 218, S. CERVELLI, *I diritti reali*, Terza edizione, Collana notarile G. Capozzi, Milano, 2014, p. 146, G. PALERMO, *L'enfiteusi*, in *Trattato di diritto privato* diretto da P. Rescigno, vol. 8, Torino, 2003, p. 65, non ritengono ammissibile la costituzione dell'enfiteusi da parte dell'usufruttuario dato che l'usufrutto è diritto minore rispetto all'enfiteusi. Sulla questione della legittimazione dell'enfiteuta a costituire diritti di superficie, si pronuncia negativamente L. SALIS, *La superficie*, Torino, 1958, p. 33, assumendo che l'enfiteuta, quale titolare di un diritto su cosa altrui, non potrebbe impedire gli effetti dell'accessione spettante al proprietario. Invero la considerazione non convince in modo completo, perché, ai sensi dell'art. 959, c. 2, c.c., il diritto dell'enfiteuta si estende alle accessioni.

distinzione tuttavia diede luogo a discussioni dottrinarie volte ad appurare, non potendosi ammettere una duplice proprietà¹², se il vero proprietario fosse l'utilista¹³ oppure il concedente¹⁴. Nell'attualità si

¹² Si avverte, di sfuggita, che una doppia proprietà non si adocchia nemmeno nell'ipotesi di comproprietà (cfr. l'art. 673 c.c. del 1865 e l'art. 1100 e ss. c.c.). Gli è infatti che pure nella comunione la proprietà della *res* (diritto spettante insieme a più persone, ognuna delle quali diventa titolare della proprietà di una determinata quota del bene) resta unica e non diventa mai duplice.

¹³ V. ARANGIO - RUIZ, *Jus in re aliena*, in *Dizionario del diritto privato*, III, 2, Milano, 1934, p. 125: «il diritto dell'enfiteuta non interessa più, per diritto attuale, la dottrina dei diritti sulla cosa altrui»; C. SCUTO, *Natura giuridica dei diritti dell'enfiteuta e del concedente sul fondo enfiteutico*, in *Studi per Mancaloni*, Sassari, 1938, p. 598. A. JANNELLI, *La nuova enfiteusi*, Napoli, 1975, p. 54: «il diritto dell'enfiteuta ... è ... un vero e proprio diritto di proprietà».

¹⁴ L. CARIOTA - FERRARA, *L'enfiteusi*, cit., p. 160 e 193: «l'enfiteuta acquista un diritto reale su cosa altrui»; F. MESSINEO, *Manuale di diritto civile e commerciale*, cit., p. 88, secondo cui se per disporre del fondo con pienezza (senza l'obbligo di migliorarlo e di corrispondere un canone) occorre l'elemento dell'affrancazione di cui all'art. 1564 c.c. del 1865, la proprietà - senza redenzione - non poteva intendersi trasferita. S. ORLANDO CASCIO, *Enfiteusi, (diritto privato)*, in *Enc. dir.*, XIV, 924: «diritto reale di godimento in favore del concessionario sul fondo, che rimane in proprietà del concedente»; G. PALERMO, *L'enfiteusi*, in *Tratt. Rescigno*, VIII, 1982, p. 61: «con il contratto enfiteutico sorge pur sempre un nuovo diritto reale (a titolo derivativo costitutivo)». Si rende noto che per R. TRIFONE, *Enfiteusi*, in *Comm. A. Scialoja - G. Branca*, (art. 957 - 1026), Roma - Bologna, 1978, p. 26: «se sussistono ... validi argomenti da cui può desumersi che l'enfiteuta non è proprietario, se ne riscontrano altri che inducono a negare che tale sia il concedente, ragion per cui la questione resta ancora insoluta». Per C.M. BIANCA, *La proprietà, Diritto civile*, Milano, 1999, p. 565 «l'enfiteusi è un diritto reale di godimento su cosa altrui». A nostro modo di vedere, l'enfiteusi è certamente un peculiare diritto reale di godimento su bene altrui; l'enfiteusi è indiscutibilmente un diritto che grava sull'altrui proprietà, la quale perciò diventa nuda. Ne viene che il concedente - sorta l'enfiteusi - non è evidentemente più pieno e esclusivo proprietario del fondo, come pure che il diritto dell'enfiteuta non è logicamente traducibile in proprietà (né nuda, né piena). L'enfiteusi si caratterizza per l'ampiezza delle facoltà spettanti all'enfiteuta; le differenze più marcate rispetto all'usufrutto o all'uso su immobile altrui consistono nella circostanza che l'enfiteusi può avere durata perpetua e nel fatto che le facoltà dell'enfiteuta non sono circoscritte al godimento della *res* e alla possibilità di trarne ogni utilità (dovendone però rispettare la destinazione economica), giacché l'enfiteuta ha, fra l'altro, il potere di trasformare l'im-

fa presente¹⁵ che la caratteristica principale¹⁶ del rapporto in discussione è il connubio strutturale e inscindibile¹⁷ del potere di godimento con l'obbligo di migliorare il fondo e di pagare il canone. Ma la detta connotazione, per quanto diffusa, va rivista alla luce del disposto di cui all'art. 957, c. 2, c.c., dal quale, *a contrariis*, si ricava che gli obblighi di miglioramento del fondo e di pagamento del canone sono derogabili dall'autonomia privata, in quanto non posti a presidio di interessi di matrice pubblicistica.

Stante il disposto di cui all'art. 958, c. 1, c.c., l'enfiteusi può durare perpetuamente (e cioè ininterrottamente) oppure a tempo (ossia transitoriamente). L'enfiteusi temporanea (cfr. il c. 2 dell'anzidetto art. c.c.) non può essere costituita per un tempo inferiore ai venti anni¹⁸.

mobile (avendo tuttavia l'obbligo di non deteriorarlo, nonché quello di non distruggerlo).

¹⁵ Lo afferma S. CERVELLI, *I diritti reali*, cit., p. 143.

¹⁶ Per meglio dire, più usuale.

¹⁷ *Rectius* solitamente indissolubile.

¹⁸ Riguardo al termine ventennale, va rimarcato che la scelta non è affatto casuale. Siccome in passato la costituzione dell'enfiteusi avveniva con ampia diffusione al fine di destinare a colture estesi terreni boschivi, incolti o paludosi, ma anche per il miglioramento dei fondi urbani, si ritenne che venti anni fosse il limite minimo temporale necessario per realizzare simili intenti. È connessa all'enfiteusi (così F. MESSINEO, *Manuale di diritto civile e commerciale*, cit., p. 574) una funzione sociale, atta al progresso tecnico dell'agricoltura e all'incremento della economia agraria e della relativa produzione. Si evidenzia inoltre che la previsione di cui all'art. 958, c. 2, c.c. trova eloquente giustificazione nelle parole della Commissione Reale (art. 269 c. 2), la quale nel suo progetto stabilì che l'enfiteusi temporanea, per rispondere ai fini economici e sociali per i quali era ammessa dalla legge, dovesse essere di almeno dieci anni. Nel testo definitivo la durata minima fu portata a venti anni. Il Ministro (Rel. al re, n. 447), nel dare ragione della modificazione, disse che aveva «ritenuto necessario fissare detto termine, perché un'enfiteusi meno duratura non risponderebbe alle finalità economiche e sociali dell'istituto». C.M. BIANCA, *La proprietà*, cit., 570, riporta, dopo aver precisato che l'enfiteusi può essere costituita in perpetuo o a termine, che il limite della durata minima ventennale è stato abolito da una legge speciale. Eppure l'asserzione si reputa sconfessata dalla circostanza che non si adocchia alcuna legge speciale, la quale corrobori incontrovertibilmente quell'assunto. Probabilmente quindi quanto riferito da

Ai sensi dell'art. 960, c. 1, c.c., l'enfiteuta ha l'obbligo di migliorare¹⁹ il fondo e di pagare²⁰ al concedente un canone periodico. Questo può consistere in una somma di danaro ovvero in una quantità fissa di prodotti naturali²¹. L'enfiteuta (cfr. il c. 2 del detto art. c.c.) non può pretendere remissione o riduzione del canone per qualunque insolita sterilità del fondo o perdita di frutti. Il dettato normativo è chiaro e non lascia adito a dubbi; alla luce di quanto suindicato, l'enfiteuta è giuridicamente tenuto²² a recare migliororia al

Cesare Massimo Bianca si lega all'abrogazione dei primi tre commi dell'art. 971 c.c. per opera dell'art. 10, c.1, della L. 18 dicembre 1970, n. 1138 in uno alla circostanza che oggi l'affrancazione rimane svincolata da qualsivoglia *dies a quo*. Nondimeno ciò al più può far diventare ragionevole il dubbio che debba considerarsi implicitamente abrogato l'art. 958, c. 2, c.c. Ne viene che, in mancanza di sicuri indici giuridici, l'enfiteusi a termine rimane assistita dalla durata minima di cui all'art. 958, c. 2, c.c., che, alla luce di quanto indicato nell'art. 957, c. 2, c.c., pare tutt'oggi norma inderogabile dall'autonomia privata.

¹⁹ La parola «miglioramento» va intesa a stregua di cambiamento favorevole o di trasformazione vantaggiosa del fondo ed è legata alla costante attività (opera o industria) dell'enfiteuta. Si pensi, a mò di esempio, all'innesto di alberi da frutta, all'impianto di un diverso metodo di coltura, alla realizzazione di un canale di irrigazione oppure a quella di un pozzo. All'opposto, non rientrano nel concetto di miglioramento d'anzì delineato né l'effettuazione di lavori di pulitura e di manutenzione ordinaria del fondo, né l'ottenimento di un permesso di costruire. Gli è infatti che mentre quei servizi hanno carattere temporaneo e non incrementano la produzione o il reddito, il rilascio di qualsivoglia provvedimento edilizio da parte della competente autorità amministrativa è vicenda non strettamente dipendente dall'azione miglioratrice dell'enfiteuta come testé tracciata.

²⁰ Generalmente, se le parti nulla hanno stabilito in proposito, si presume che il canone vada corrisposto annualmente. La data della scadenza va computata in base a quando all'enfiteuta spetta il possesso del fondo, se si tratta di canone in denaro; o coincidere con quella della raccolta dei frutti, se il canone è in natura. Sul punto cfr. R. TRIFONE, *Dell'enfiteusi*, cit., p. 36.

²¹ Non sembra chiaro l'aggettivo «naturale»; forse il legislatore intende quello che la terra con le sue forze e con gli elementi forniti dall'enfiteuta produce; e cioè il prodotto così come si raccoglie, si conserva e si porta sul mercato. In tale prospettiva (di questo avviso R. TRIFONE, *Ivi*, cit., p. 39), mentre, volendo esemplificare, la frutta (fresca o secca) e la legna rientrano tra quei prodotti, il vino sottoposto a speciale manipolazione ne resta escluso. Sotto l'impero del c.c. del 1865 (v. l'art. 1556), il pagamento dell'annua poteva soddisfarsi in danaro o in derrate.

²² La locuzione «è obbligato» o la formula «ha l'obbligo», consuete nel linguaggio

fondo, come pure a corrispondere ciclicamente al concedente un canone (che può consistere sia in una certa somma di denaro, sia in una determinata quantità di frutti naturali²³) di cui non può reclamare estinzione o diminuzione per qualsivoglia inusuale infertilità del fondo o privazione di quei prodotti.

3. L'espressione «titolarità del diritto di enfiteusi» e la funzione determinativa della fattispecie concreta

L'art. 960, c. 1, c.c. quando afferma che l'enfiteuta ha l'obbligo di migliorare il fondo e di pagare al concedente un canone periodico, va trascritto nel senso che alla titolarità del diritto di enfiteusi si ricollega l'obbligo²⁴ di migliorare il fondo e quello di pagare al

del diritto, sono modi di dire. Invero, a ben vedere, l'obbligo giuridico è un effetto ricollegato all'accadere di un fatto.

²³ Ma, in ossequio all'autonomia privata, non deve escludersi altro; su questa scia, vertendosi in materia in cui dominano interessi disponibili, l'enfiteuta magari può, al contempo, sborsare *pecunia* e fornire i citati frutti.

²⁴ Accanto alla descrizione del fatto, la norma giuridica contiene la descrizione di un comportamento umano a cui, nel caso il fatto accada, è attribuita la qualifica di doverosità. Il comportamento umano non è in sé né doveroso, né antidoveroso, ma neutro e adiaforo: soltanto nell'ipotesi che accada il fatto previsto nella norma, esso riceverà una valutazione di conformità al diritto. Il punto esige attenta riflessione. Se consideriamo la norma dell'art. 960, c. 1, c.c., troviamo la descrizione di due comportamenti («obbligo di migliorare il fondo» e «obbligo di pagare un canone periodico», valutati come doverosi nell'ipotesi che sia concluso un atto di enfiteusi. Quando l'ipotesi si realizza - quando cioè un negozio giuridico (contrattuale e non) viene realizzato - la qualifica di doverosità del comportamento dell'enfiteuta riguarda necessariamente un comportamento futuro. Un comportamento che l'enfiteuta, nel tempo stabilito, potrà tenere o non tenere, ma che il legislatore già da adesso valuta e approva. Sul punto, si rimanda a N. IRTI, *Introduzione allo studio del diritto privato*, cit., p. 23 e ss., il quale giunge giustamente a concludere che l'obbligo è un effetto della fattispecie e che l'effetto, più che una conseguenza (di questo avviso S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1983, p. 13), si identifica in un obbligo, vale a dire che l'effetto (pur catalogandosi quale elemento della fattispecie) designa la vicenda costitutiva, modificativa o estintiva

concedente un canone periodico. A sua volta, l'espressione «titolarità del diritto di enfiteusi» si risolve nella seguente ipotesi: se accade uno dei fatti (testamento, contratto, possesso), a cui la norma ricollega il sorgere del diritto di enfiteusi (che poi significa di doveri negativi di tutti gli altri consociati), l'enfiteuta sarà tenuto a migliorare il fondo e a pagare il canone. Come si vede, quindi, la formula «titolarità del diritto di enfiteusi» adempie alla funzione di riassumere e di esprimere, con estrema sobrietà, un lungo itinerario logico²⁵.

Dalle indicazioni provenienti dall'atto (che è fatto giuridico²⁶ prodotto dalla volontà umana) si designa il soggetto particolare in luogo di quello generale. In altre parole: mentre l'art. 960, c. 1, c.c. indica dei comportamenti riferibili a una classe di soggetti (la generalità degli enfiteuti), l'atto (ad esempio il contratto) di enfiteusi determina il soggetto specifico (Caio, Sempronio, Tizio, *etc.*) di quegli obblighi e cioè stabilisce l'autore dei comportamenti dovuti. Se ne ricava, dunque, che è inverosimile - sebbene piuttosto comune nel linguaggio dei giuristi - contrapporre la fattispecie astratta (fatto descritto nella norma) rispetto a quella concreta (fatto reale corrispondente a quella descrizione); non plausibile, in quanto l'accadimento oggettivo non è né uno schema, né una descrizione²⁷.

di un dovere giuridico. Limpidamente R. CICALA, *Il negozio di cessione del contratto*, Napoli, 1962, pp. 44-45, e 55-56, insegna che «Effetto è la stessa vicenda del rapporto. Per esempio, è effetto la nascita di rapporti contrattuali, cioè la nascita dei diritti e dei doveri dell'uno e dell'altro contraente». Si crede, inoltre, importante delucidare che gli effetti giuridici costituiscono un numero chiuso, che risulta da delle combinazioni.

²⁵ Imprescindibile il rinvio a N. IRTI, *Introduzione allo studio del diritto privato*, cit., p. 20 e s., il quale esemplarmente si sofferma sull'economia del linguaggio giuridico.

²⁶ Può non essere superfluo ricordare che il fatto naturale (come, ad esempio, l'alluvione di cui all'art. 941 c.c.) è invece l'accadimento prodotto indipendentemente dalla volontà umana mentre le situazioni (come, per esempio, le opere di cui all'art. 935 c.c.) sono fondamentalmente stati di cose o posizioni della realtà create da un atto umano e destinate a durare sino al verificarsi di un atto contrario, che le faccia venir meno.

²⁷ La descrizione normativa del fatto si chiama fattispecie, parola che deriva dal

4. La natura giuridica degli obblighi dell'enfiteuta di miglioramento del fondo e di pagamento del canone

Per un'autrice²⁸ la natura giuridica degli obblighi dell'enfiteuta è quella di obbligazione posta a carico di un soggetto, il quale ha scelto di diventare parte del rapporto enfiteutico che è un rapporto complesso, poiché in esso convivono un aspetto reale e uno obbligatorio. Secondo altri autorevoli giuristi²⁹ e per la giurisprudenza³⁰, gli obblighi al vaglio sono connotati³¹ essenziali e ineliminabili dell'enfiteusi. Non mancano autori che attribuiscono al miglioramento del fondo natura giuridica diversa rispetto a quella propria del pagamento del canone. Da questa angolazione, il miglioramento del fondo è un'obbligazione di natura reale³² inerente al diritto di enfiteusi e con carattere permanente, costituendo l'aspetto complementare dei poteri attribuiti all'enfiteuta e attuandosi quel concetto per cui al potere del titolare del diritto reale può essere omologo un dovere³³, il quale è inscindibile dal potere corrispondente al diritto medesimo. Diversamente, il pagamento del canone periodico è un

latino medioevale «*facti species*», che, alla lettera, significa figura del fatto. Impreteribile il rimando a N. IRTI, *Introduzione allo studio del diritto privato*, cit., 17, ivi incluse le note a piè dell'anzidetta p., le quali, fra l'altro, portano ampi riferimenti dottrinari.

²⁸ S. CERVELLI, *I diritti reali*, cit., p. 145 e 149.

²⁹ C.M. BIANCA, *L'enfiteusi*, cit., p. 564 e 568 e L. CARIOTA - FERRARA, *L'enfiteusi*, cit., p. 381; S. ORLANDO CASCIO, *Studio sull'enfiteusi*, Palermo, 1951, p. 160, rimarca che questi obblighi sono legalmente inerenti al diritto di enfiteusi, come pure connessi al relativo godimento. Sono in linea con il riferito pensiero, T. CAMPANILE - F. CRIVELLARI - L. GENGHINI, *I diritti reali*, Volume quinto, in *Manuali notarili* a cura di Lodovico Genghini, Padova, 2011, p. 399 e s.

³⁰ Cass. 13 dicembre 1994, 10646; Cass. 27 luglio 1982, n. 4328; Cass. 18 dicembre 1970, n. 1138; tutte in *Giustizia civile*, 1995, I, 1250, statuizioni che si riferiscono specificamente all'obbligo di miglioramento.

³¹ Nella Relazione al c.c. n. 449, il miglioramento del fondo e il pagamento del canone costituiscono ancora gli elementi basilari dell'enfiteusi.

³² Detta pure *obligatio ob rem* o *propter rem* ovvero *rei cohaerens*. È l'ottica di F. MESSINEO, *Manuale di diritto civile e commerciale*, cit., p. 578.

³³ O un complesso di poteri, i quali divengono indissolubili da quel potere.

onere reale³⁴ e il diritto ad esso viene garantito da privilegio speciale mobiliare. Autorevole dottrina³⁵ - dopo aver messo in chiaro che tanto l'obbligo di miglioramento, quanto quello di pagamento del canone ineriscono al diritto di enfiteusi - ragiona nell'ottica di limitazioni di tal diritto.

5. La convinzione che i suddetti obblighi costituiscano obbligazioni reali

Premesso che ogni tesi sopra riferita offre interessanti spunti riflessivi, si stima che giuridicamente tanto l'obbligo di miglioramento del fondo, quanto quello di pagamento del canone periodico, vadano verosimilmente catalogati nell'alveo delle obbligazioni reali, vale a dire nell'ambito di quei rapporti giuridici dove un soggetto, siccome titolare della proprietà o di un diritto reale di godimento su *res* altrui³⁶, deve tenere un certo comportamento (avente normalmente a oggetto un dare, un *facere* o un non fare), così da soddisfare la pretesa di altro soggetto. Non basta definire laconicamente questi obblighi come obbligazioni, perché, limitandosi a ciò³⁷, non si mette

³⁴ B. BIONDI, *Le servitù*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, A. Cicu - F. Messineo (diretto da), Milano, 1967, p. 702, ritiene il canone enfiteutico come onere reale qualora l'enfiteuta si configuri proprietario del fondo.

³⁵ A. TORRENTE, *La donazione*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. Cicu - F. Messineo - L. Mengoni, continuato da P. Schlesinger, Milano, 2006, p. 284.

³⁶ Come, ad esempio, l'abitazione, l'enfiteusi, la superficie, l'uso o l'usufrutto. Probabilmente non pure la servitù - salvo i casi di cui all'art. 1030 e 1069, c. 2, c.c., i quali ammettono l'insorgenza di prestazioni accessorie agli obblighi di *pati* o di *non facere* - dove il proprietario del fondo servente non può essere obbligato positivamente.

³⁷ Può non essere superfluo evidenziare che l'obbligazione reale è un'obbligazione *strictu sensu*, considerato che l'individuazione del debitore è possibile anche nei casi in cui la persona del debitore sia di volta in volta identificata con riguardo alla titolarità dei certi diritti reali e risulti soggetta a cambiare con il mutamento della titolarità di tali diritti. Anche se il rapporto di obbligazione *propter rem* ha come contenuto una prestazione di *facere* o di non *facere* collegata a una posizione di

in evidenza che il debitore del relativo rapporto è individuato per il sol fatto di risultare titolare della proprietà o di un diritto reale di godimento su bene altrui, come pure che tali obbligazioni sono caratterizzate da accessorietà (per cui abitualmente il dovere è strumentale all'esercizio del diritto reale) e da ambulatorietà (in forza della quale chi acquista la proprietà o il diritto reale di godimento su *res* d'altri diviene automaticamente debitore)³⁸ e che la fonte delle medesime ragionevolmente può essere soltanto la legge e non tutte quelle di cui all'art. 1173 c.c. Non persuade fino in fondo la teoria di considerare simili obblighi come connotati essenziali dell'*enfiteusi*, perché se effettivamente quei tratti fossero imprescindibili il legislatore non li avrebbe reputati derogabili³⁹ dall'autonomia privata come invece inequivocabilmente evincibile dal costrutto di cui

titolarità di un diritto reale, non significa che il rapporto fra debitore e creditore abbia in se stesso un elemento di realtà. Esiste tuttavia una particolare connessione fra l'obbligo e il diritto di cui il debitore è titolare. L'obbligazione reale infatti nasce a carico di un soggetto che si determinerà grazie alla titolarità della proprietà o del diritto reale.

³⁸ I caratteri della accessorietà e della ambulatorietà sono messi in dubbio da B. BIONDI, *Le servitù*, cit., p. 715 e ss. e da F. ROMANO, *Diritto e obbligo nella teoria del diritto reale*, Napoli, 1967, p. 120 e ss., i quali sostengono che il trasferimento del bene non implica successione dell'acquirente nell'obbligo dell'alienante, bensì comporta l'estinzione del rapporto in capo a quest'ultimo e la nascita di una nuova obbligazione in capo all'acquirente. La Suprema Corte, però, riconosce il carattere accessorio e quello ambulatorio dell'obbligazione (cfr. Cass., 23 agosto 1978, n. 3932, in *Giur. it. Mass.*, 1978) e afferma (v. Cass. 6 giugno 1968, n. 1699, in *Giur. it.*, Mass., 1966) che il trasferimento delle posizioni soggettive (sia attiva che passiva) del rapporto ad altri soggetti si verifica come effetto del passaggio del diritto reale cui ciascuna posizione inerisce.

³⁹ L'argomento della derogabilità non è decisivo per L. CARIOTA - FERRARA, *L'enfiteusi*, cit., p. 381, il quale riporta che pure l'obbligo di pagare il canone, della cui essenzialità non si discute, non è compreso in una norma inderogabile. Se l'obbligo di miglioramento non è disciplinato in una norma inderogabile, ciò vuol dire soltanto che la disciplina datavi dalla legge è derogabile, non che lo stesso obbligo può sopprimersi. Da ciò deriva la nullità di ogni patto che tenda ad eliminare detto obbligo dal rapporto. Eppure l'asserzione non persuade. È tutto da dimostrare che una norma legislativamente reputata derogabile dall'autonomia privata non possa (finanche) venir eliminata dalla medesima senza tralasciare che magari il legislatore

all'art. 957, c. 2, c.c.⁴⁰. Né, d'altro canto, convince appieno la tesi volta a reputare l'obbligo di pagamento del canone come onere reale, visto che qua giuridicamente non si intravede alcun peso gravante sul fondo né si scorge un privilegio sullo stesso⁴¹. Inoltre, non è agevole equiparare simili obblighi a stregua di limiti legali, perché i medesimi, conformando il contenuto del diritto e accompagnando di necessità la situazione giuridica, restringerebbero la libertà dell'enfiteuta di esercitare liberamente il diritto di enfiteusi senza che l'autonomia privata possa derogarvi. Gli è però che sia l'obbligo di miglioramento del fondo, sia quello di pagamento del canone di

ha così disposto, allontanandosi dalla tradizione storica, poiché gli obblighi in analisi non sono costantemente imprescindibili né attengono indispensabilmente alla funzione propria dell'enfiteusi: funzione, allora, non immancabilmente obbediente a motivi di interessi pubblici, quali quelli generali della produzione e del lavoro. Da questo punto di vista, si può essere titolari del diritto di enfiteusi e non avere a carico l'obbligo di migliorare il fondo e quello di corrispondere un canone periodico sempre che l'autonomia privata, nel realizzare i rispettivi tornaconti, raggiunga egualmente un equilibrio, come accade allorquando non s'ha necessità di migliorare lo sfruttamento del fondo o la produzione agricola, né il bisogno di tutelare l'elemento «lavoro» quale inevitabile premessa per l'elevazione dei soggetti anche economicamente più deboli. Tanto orchestrando, non pare che si passi da un sistema attentamente bilanciato a uno irrimediabilmente sballato, purché quanto ordito, liberamente e scientemente, dall'autonomia privata riesca a rispondere ai dettami costituzionali e a realizzare un equilibrio di interessi, i quali si rivelino meritevoli di tutela per il nostro ordinamento giuridico.

⁴⁰ Le norme di cui agli artt. 960, c. 1, e 961, c. 1, c.c. non sono contemplate fra quelle (inderogabili) citate all'art. 957, c. 2, c.c. e ciò, per il rispetto che si deve alla verità, non si crede dipenda da dimenticanza del codificatore non fosse altro per la decisiva ragione che nel c.c. del 1942 l'enfiteusi non è più un contratto a prestazioni corrispettive, bensì - come prima segnalato - un caratteristico diritto reale di godimento su immobile altrui.

⁴¹ Inerenza al fondo del peso e possibilità per il creditore di soddisfarsi sull'immobile in ipotesi di inadempimento del debitore sembrano caratteristiche indefettibili dell'onere reale. Ma, qualora il debitore risulti inadempiente, il diritto di riscuotere il canone enfiteutico non conferisce al concedente anche uno specifico potere espropriativo del fondo opponibile ai terzi. Una conferma di ciò è arguibile dall'art. 2763 c.c., costruito che a determinate condizioni concede ai crediti del concedente per i canoni enfiteutici il privilegio sui frutti (e non sul fondo) dell'anno e su quelli raccolti anteriormente.

cui all'art. 960, c. 1, c.c., non rientrano tra le norme inderogabili indicate nel c. 2 dell'art. 957 c.c.; pertanto, considerare giuridicamente tali obblighi come limiti all'esercizio dell'enfiteusi è conclusione che non convince completamente, giacché se la limitazione rientra per forza nel contenuto del diritto, l'autonomia privata non potrebbe proprio farne a meno⁴². Alla stregua di ciò, sembra che gli obblighi di cui si discute vadano giuridicamente inquadrati nel campo delle obbligazioni reali, poiché prestazioni che non stanno sul groppone dell'enfiteuta in contropartita all'acquisto del diritto di enfiteusi, bensì obblighi normalmente (e non indefettibilmente) riconnessi alla titolarità dell'anzidetto *jus*. Allora, se non si cade in errore, quegli obblighi sembrano generalmente correlati⁴³ alla titolarità del diritto di enfiteusi senza rientrare nel contenuto di tale diritto. D'altronde, gli obblighi di cui agli artt. 961, c. 1, e 967, c. 1, c.c. sono, a ben vedere, delle obbligazioni solidali *ex* art. 1292 c.c. e ss. Nondimeno l'espressione «obblighi inerenti all'enfiteusi» di cui all'art. 961, c. 2, c.c., più che significare «obblighi rientranti nel contenuto di quel diritto», sembra da intendersi nel senso di «obbligazioni reali ricongiunte alla titolarità del diritto di enfiteusi», dal momento che in caso di alienazione dell'enfiteusi, il cedente (e cioè il precedente enfiteuta) non è liberato dai suoi obblighi, prima che sia stato notificato l'atto di acquisto da parte dell'acquirente (ossia il successivo

⁴² Per il diritto invece il dovere dell'usufruttuario di rispettare la destinazione economica di cui all'art. 981, c. 1, c.c. si valuta (come probabilmente confermato dalla concorrente intitolazione) un limite rientrante nel contenuto del diritto di usufrutto e, in quanto restrizione là collocata, non eliminabile dall'autonomia privata.

⁴³ C. M. BIANCA, *La proprietà*, cit., p. 143, afferma convincentemente che il canone enfiteutico pare più correttamente qualificabile come obbligazione reale. L'autore, invero, a p. 568 e a p. 572 ritiene diversamente gli obblighi dell'enfiteuta legalmente inerenti al diritto e connessi al godimento di questo, qualificandoli connotati essenziali dell'enfiteusi. Illuminante però N. IRTI, *Introduzione allo studio del diritto privato*, cit., p. 20 e s., il quale persuasivamente ricollega l'obbligo di migliorare il fondo e quello di pagare al concedente un canone periodico alla titolarità del diritto di enfiteusi.

enfiteuta). Se ne ricava, dunque, che gli obblighi a carico di quest'ultimo sono ragionevolmente obbligazioni reali⁴⁴, dato che sono messe in relazione alla titolarità del diritto di enfiteusi⁴⁵. Alla presumibile obiezione secondo la quale l'obbligo di corrispondere il canone periodico non può ritenersi un'obbligazione reale, giacché l'enfiteuta è tenuto a eseguire una prestazione ciclica e va, quindi, considerato come onere reale, si risponde che, a ben ragionare, il profilo più saliente capace di distinguere l'onere reale dall'obbligazione *propter rem* sta, con buon fondamento, in ciò: soltanto a quell'onere accede la garanzia reale, che avvince sempre un immobile, la quale è estranea all'obbligazione *ob rem*, in quanto il creditore di quest'ultima può solamente esperire l'azione personale nei confronti dell'obbligato⁴⁶. *Rebus sic stantibus*, negare all'autonomia privata la facoltà di congegnare, in deroga all'art. 960, c. 1, c.c., un atto costitutivo di enfiteusi senza che a carico dell'enfiteuta vi sia l'obbligo di miglioramento del fondo e quello di pagamento del canone periodico si crede asserzione forse più gridata che dimostrata, siccome la norma

⁴⁴ Può non essere superfluo ricordare che nel c.c. l'obbligazione reale non è disciplinata come categoria generale di obbligazioni.

⁴⁵ Non è certo questa la sede adeguata per soffermarsi *ex professo* sull'atavico problema dell'obbligazione *propter rem* e su quello dell'onere reale: all'uopo, se non altro, cfr.: G. BALBI, *Obbligazione reale*, in NDI, XI, p. 666 e *Le obbligazioni propter rem*, Torino, 1950; C.M. BIANCA, *La proprietà*, cit., p. 136 e ss.; L. BIGLIAZZI GERI, *Oneri reali e obbligazioni propter rem*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, A. Cicu - F. Messineo (già diretto da) L. Mengoni (continuato da), Milano, 1984; B. BIONDI, *Oneri reali ed obbligazioni "propter rem"*, in *Scritti di diritto moderno* (già *Foro pad.* 1953), Milano, 1967, p. 183; M. CANTILLO, *Le obbligazioni*, in *Giurisprudenza sistematica di diritto civile e commerciale*, fondata da Walter Bigiavi, Torino, 1992, p. 83 e ss. Da ultimo sia consentito rinviare altresì a R. PENNAZIO, *Apparenza e obbligazioni propter rem*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2005, p. 987 ss. e spec. p. 1002 ss.

⁴⁶ Né quanto su esposto circa la natura giuridica degli obblighi in questione contrasta irrimediabilmente con l'affermazione secondo cui la causa di estinzione propria di ogni obbligazione reale è il c.d. abbandono liberatorio di cui all'art. 1070 c.c., in quanto la prevalente dottrina (v. M. CANTILLO, *Le obbligazioni*, cit., p. 96) lo considera espressione di un principio comune a ogni obbligazione reale anche sulla base di altre disposizioni che consentono fattispecie analoghe.

suindicata non è compresa tra quelle inderogabili descritte nel precepto di cui all'art. 957, c. 2, c.c. e, per ciò, non ha forza cogente⁴⁷. Ma, *mutatis mutandis*, analoghe considerazioni devono farsi circa l'obbligo di pagamento del canone, il quale, checché se ne dica, non è un elemento veramente fondamentale dell'enfiteusi e non va coerentemente⁴⁸ considerato come il riconoscimento del rapporto che unisce l'enfiteuta al concedente e come il corrispettivo dell'utilità che il primo riceve dal secondo⁴⁹. Non entusiasma poi l'osservazione che qualora l'enfiteuta non sia tenuto a migliorare il fondo (si pensi all'ipotesi⁵⁰ in cui l'immobile sia insuscettibile di miglioramento come nel caso della villa di nuova edificazione), né a pagare il canone periodico (si ipotizzi⁵¹ la situazione dove il concedente è abbiente mentre l'enfiteuta è indigente ovvero quella nella quale il concedente è bisognoso e l'enfiteuta agiato) non si abbia enfiteusi, dal momento che, a non soffermarsi su altro, il diritto dell'enfiteuta può avere durata temporanea (cfr. l'art. 958, c. 1, c.c.), come pure essere soggetto a prescrizione per effetto del non uso protratto per venti anni (v. l'art. 970 c.c.), con la precisazione che all'enfiteuta non manca certo la facoltà di affrancazione (cfr. l'art. 971 c.c.) mentre il

⁴⁷ Ben lo spiega R. TRIFONE, *Dell'enfiteusi*, cit., p. 29 e s., il quale, nonostante che dalla Relazione al re n. 449 si ricavano argomenti in contrario, sottolinea che un'enfiteusi senza l'obbligo di miglioramento del fondo fu ed è concepibile. Basti richiamare alla memoria le costituzioni di Zenone e di Giustiniano, le quali considerarono causa di devoluzione soltanto il deterioramento. La conclusione a cui giunge Romualdo Trifone è che l'obbligo di miglioramento, lungi dall'essere un *essentiale negotii*, è un elemento naturale dell'atto costitutivo di enfiteusi.

⁴⁸ La norma che contempla questo obbligo è sempre l'art. 960, c. 1, c.c.

⁴⁹ Sorprende quindi che per R. TRIFONE, *Dell'enfiteusi, Della proprietà*, cit., p. 34 e s., l'obbligo di pagamento del canone rappresenti l'elemento davvero cardinale dell'enfiteusi.

⁵⁰ Qua discorrere di obbligo di miglioramento a carico dell'enfiteuta è poco condivisibile. A dire il vero, non può escludersi che l'autonomia privata abbia comunque un interesse meritevole di tutela per il nostro ordinamento giuridico.

⁵¹ Qui può essere fondamentale che l'autonomia privata vi deroghi stante che chi diverrà enfiteuta versa in stato di povertà mentre colui che concederà l'enfiteusi è disagiato. Nonostante ciò, non può dubitarsi che l'autonomia privata trovi egualmente un tornaconto degno di salvaguardia per il nostro sistema positivo.

concedente ha il potere di chiedere la devoluzione se l'enfiteuta deteriora il fondo (v. l'art. 972, c. 1, 1) c.c.⁵² Pertanto, enunciare⁵³ che nel momento in cui il concedente dispensi l'enfiteuta dall'obbligo di pagare il canone periodico si avrebbe non una costituzione di enfiteusi, bensì una donazione di proprietà, appare - in forza di quanto su rimarcato - una petizione di principio⁵⁴. Conclusivamente, dal momento che nel nostro sistema positivo l'enfiteusi è innegabilmente un diritto reale di godimento su immobile di cui altro ha la (nuda) proprietà, per aversi questo caratteristico *jus*⁵⁵ - pure in assenza degli obblighi di cui all'art. 960, c. 1, c.c. - all'enfiteuta deve con tutta probabilità⁵⁶ poter spettare una dilatata disponibilità del

⁵² Sui profili ricostruttivi della devoluzione, v., di recente, M. FRANCISSETTI BROLIN, *Enfiteusi e devoluzione*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016, spec. p. 197 ss.

⁵³ S. CERVELLI, *I diritti reali*, cit., p. 149.

⁵⁴ Inoltre, dare per certo (S. CERVELLI, *Ibidem*) che la trasformazione dell'enfiteusi in proprietà dipenderebbe dalla mera volontà dell'asserito enfiteuta, poiché l'affrancazione si potrebbe attuare senza pagare nulla sembra, se non fallace, impreciso, visto che non pagare periodicamente un canone non preclude, allorché l'enfiteuta abbia in animo di affrancare, di stabilire, seguendo determinati criteri, quale sia il valore del fondo, come pure che rendimento presunto abbia lo stesso; e allora, il canone annuo richiesto all'enfiteuta ammonterà a una data percentuale (magari il 2,5%, pari al tasso legale medio degli ultimi venti anni) del valore del fondo e il capitale che l'enfiteuta dovrà versare per l'affrancazione dell'immobile sarà pari al 37,5% (15 volte il canone) del valore del fondo, sempre calcolato in base a criteri oggettivi. Poi, se non si scorda che il nostro ordinamento giuridico consente all'enfiteuta di affrancare immediatamente dopo aver acquisito l'enfiteusi (senza quindi realizzazione di alcun miglioramento né pagamento del canone), negare all'autonomia privata la facoltà di predisporre un atto costitutivo di enfiteusi in cui l'enfiteuta non abbia a proprio carico l'obbligo di miglioramento del fondo e quello di pagamento del canone periodico resta - data la indubbia derogabilità dell'art. 960, c. 1, c.c. - un mistero.

⁵⁵ E cioè l'enfiteusi.

⁵⁶ Ma ciò è soltanto ragionevole, perché il titolo, visto che la norma di cui all'art. 959 c.c. non è compresa fra quelle segnalate nell'art. 957, c. 2, c.c., può derogarla. Pare allora che l'autonomia privata - stando attenta a non pianificare altro (es. usufrutto, uso, *etc.*) e neppure a violare il principio del numero chiuso dei diritti reali - abbia il potere di determinare il contenuto dell'enfiteusi con una attività che - in base alla derogabilità o inderogabilità dell'impianto normativo dettato dal legislatore nel c.c. - risulta talora discrezionale, talaltra vincolata. Alla stregua delle fatte

fondo con possibilità di percepirne i vari frutti, nonché di acquisire il tesoro, come pure di utilizzare il sottosuolo in conformità delle leggi speciali, col diritto dell'enfiteuta che si estende alle accessioni senza che gli manchi la capacità di concludere locazioni e con l'obbligo di non deteriorare il fondo.

6. La costituzione a titolo donativo dell'enfiteusi e la donazione dell'enfiteusi

Si ritiene da ultimo importante osservare che per la dottrina dominante⁵⁷, non è possibile concedere a titolo di donazione un'enfi-

considerazioni, per aversi enfiteusi, all'enfiteuta non può mai mancare una vasta fruizione (capace di abbracciare una globalità di facoltà) dell'altrui immobile in uno al possesso dello stesso. Se ne ricava dunque che fermo il tratto tipologico fondamentale, e cioè che chiunque acquisisca un precipuo diritto reale di godimento su immobile della cui (nuda) proprietà risulti titolare diverso soggetto, il contenuto del diritto di enfiteusi, purché ciò abbia utilità e sia meritevole di tutela per l'ordinamento giuridico, può essere rimesso alla autonomia privata salvo quando deve necessariamente conformarsi a quanto legislativamente previsto.

D'altronde, fatti i debiti cambiamenti, né la dottrina (per tutti, T. CAMPANILE, F. CRIVELLARI, L. GENGHINI, *I diritti reali*, cit., p. 479 e s. e S. CERVELLI, *I diritti reali*, cit., 223 e s.), né la Suprema Corte (Cass., 27 luglio 2006, n. 17121, in *Mass. Giuri. It.*, 2006; Cass. 6 luglio 2017, n. 16698, in *De Jure*; Cass. 18 marzo 2019, n. 7561, ivi) dubitano che il contenuto delle servitù volontarie possa essere il più vario sempre che teso a soddisfare necessità ritenute meritevoli di tutela. Nondimeno, tanto avallando, il principio del numero chiuso dei diritti reali non è in alcun modo scalfito; va rimarcato, però, che si intravede l'attribuzione ai privati di un potere di «integrazione inversa». Così, non saranno gli obblighi convenzionali a essere integrati dalla legge, ma sarà quest'ultima a essere colorata da obblighi previsti autonomamente dalle parti ove la legge lo consenta. E ciò beninteso, purché le pattuizioni non si sovrappongano alle norme inderogabili dall'autonomia privata, così che il contenuto essenziale del diritto reale non venga mai distorto. Or dunque, l'enfiteusi resta diritto tipico quantunque l'attinente contenuto non collimi interamente con quello di cui alle norme derogabili dall'autonomia privata, in quanto costrutti non posti a preservazione di interessi pubblicistici.

⁵⁷ A. ASCOLI, *Trattato delle donazioni*, seconda edizione, Milano, 1935, p. 168 e s., limitatamente alla concessione di un fondo in enfiteusi (sia perpetua, sia a termine)

teusi, né che l'enfiteusi, quando già sorta, possa circolare giuridicamente tramite donazione. La costituzione a titolo donativo dell'enfiteusi viene decisamente esclusa, perché l'atto costitutivo di enfiteusi rappresenta un negozio con una propria causa tipica. Se il concedente dispensasse l'enfiteuta dall'obbligo di pagare il canone annuo, si avrebbe non una costituzione a titolo gratuito, ma una donazione di proprietà⁵⁸; la trasformazione dell'enfiteusi in proprietà di-

senza canone; G. BENETTI, *La donazione di diritti*, in *Tratt. G. Bonilini*, VI, 2009, p. 476, con riferimento alla costituzione gratuita di un nuovo diritto di enfiteusi; G. BALBI, *Saggio sulla donazione*, Torino, 1942, p. 154, riguardo la programmabilità di una donazione derivativo - costitutiva di enfiteusi attraverso donazione; B. BIONDI, *Le donazioni*, in *Tratt. F. Vassalli*, Torino, 1961, p. 354, riguardo alla configurabilità di sana pianta per donazione di una enfiteusi; T. CAMPANILE - F. CRIVELLARI - L. GENGHINI, *I diritti reali*, cit., 392, relativamente alla costituzione *ex novo* di enfiteusi; G. CAPOZZI, *Successioni e donazioni*, II, Milano, 2009, p. 1537; L. CARIOTA - FERRARA, *Enfiteusi*, in *Tratt. dir. civ. it.* a cura di F. Vassalli, Torino, 1951, pp. 236 e 322; L. CELLI, *Il contenuto del contratto di donazione*, in *Successioni e donazioni*, a cura di P. Fava, Milano, 2017, p. 2417, circa l'irrealizzabilità di una costituzione enfiteutica mercè donazione; S. CERVELLI, *I diritti reali*, cit., p. 149 e s., G. IACCARINO e V. RUSSO, *Donazione riguardo a determinati beni e diritti*, in *Successioni e donazioni*, diretto da G. Iaccarino, Tomo secondo, Milano, 2017, p. 2326, che escludono la possibilità di donare un diritto di enfiteusi *ex novo*; F. MAROI, *Delle donazioni*, (lezioni), Torino, 1936, p. 295 e s., che nega il carattere di donazione nell'ipotesi di trasferimento dell'enfiteusi senza corrispettivo fatto dall'enfiteuta ad altra persona.

⁵⁸ L. BORSARI, *Il contratto di enfiteusi*, Ferrara, 1850, n. 143, p. 406; V. DE PIRRO, *Della enfiteusi*, Lanciano, 1893, n. 20, p. 64; R. DE RUGGIERO, *Istituzioni di diritto civile*, II, Messina, 1934, p. 541; G. B. FUNAIOLI, *Lezioni*, p. 135, per il quale seppure in un contratto si adoperasse la parola enfiteusi e si escludesse il pagamento del canone, in realtà non si avrebbe costituzione dell'enfiteusi a titolo gratuito, ma donazione della proprietà; P. PISANI - CERAOLO, *L'enfiteusi, come fu, com'è, come dovrebbe essere*, Messina, 1888, Parte II, n. 27; V. SIMONCELLI, *Dell'enfiteusi*, Vol. (nel diritto civile di P. Fiore), Napoli-Torino, 1910-1929, p. 433. Anche nella giurisprudenza risalente nel tempo si trovano decisioni che affermano l'essenzialità del canone enfiteutico come, per es., App. Torino, 12 aprile 1878, *Giurisprudenza di Torino*, 1878, 333 e Cass. Torino 5 dicembre 1882, *La cassazione torinese*, 1882, II, 753. Tuttavia, dal 1942 in poi, queste opinioni e statuizioni, in base a quanto precedentemente prospettato, vanno rivedute.

penderebbe dalla mera volontà dell'asserito enfiteuta, in quanto l'affrancazione si potrebbe attuare senza pagare nulla. Se il canone capitalizzato fosse inferiore al valore della cosa, si attuerebbe una donazione indiretta e segnatamente un negozio *mixtum cum donatione*. L'opinione prevalente conferma una analoga soluzione anche per l'ipotesi del trasferimento gratuito dell'enfiteusi già formata. Non vi sarà mai donazione indiretta, poiché l'enfiteuta alienante sarà comunque obbligato a pagare il canone e a eseguire i miglioramenti. Potrà aversi donazione indiretta e precisamente un negozio *mixtum cum donatione* solo nel caso in cui il canone sia particolarmente basso e i miglioramenti di scarso rilievo.

Le considerazioni testé riportate non convincono affatto. In assenza di divieti programmati, scientemente e liberamente, dalla autonomia privata⁵⁹, come può reputarsi inammissibile la costituzione dell'enfiteusi per donazione, visto che il nostro codice civile la considera⁶⁰ un precipuo diritto e non più un contratto speciale⁶¹? E come può ritenersi non accoglibile una donazione di un'enfiteusi già sorta se l'art. 965, c. 1, c.c. consente, *apertis verbis*, all'enfiteuta di disporre del proprio diritto sia per atto tra vivi⁶², sia per atto di ultima volontà⁶³? Non sembra estemporaneo ritenere che all'interprete si richiede un più attento esercizio di lettura delle norme appena citate e una fedele spiegazione delle medesime. Ebbene, non soffermandosi⁶⁴ sull'ipotesi di costituzione di

⁵⁹ Cfr. rispettivamente l'art. 1379 c.c. e l'art. 965, c. 3, c.c.

⁶⁰ Cfr. l'art. 957 e ss. c.c., disposto inserito nel libro III, che è dedicato alla proprietà e ai diritti reali di godimento su *res* altrui, ma anche altro come, per es., gli artt. 1350, c. 1, 2), 2643, c. 1, 2), 2815 c.c.

⁶¹ V. l'art. 155 e ss. c.c. del 1865 in cui l'enfiteusi era configurata come un contratto a prestazioni corrispettive e specificamente una convenzione di *do ut facias et ut des*. Essendo un contratto specifico dove - in contropartita della prestazione del concedente di dare il terreno - la prestazione dell'enfiteuta consisteva nel miglioramento dell'immobile e nel pagamento di un canone annuo, soltanto così (e non attraverso una donazione) l'autonomia privata poteva metter su un'enfiteusi.

⁶² Senza alcuna restrizione e, dunque, pure, fra l'altro, attraverso donazione.

⁶³ E cioè attraverso una disposizione *mortis causa* dal carattere attributivo.

⁶⁴ Si è già precedentemente osservato che l'art. 960, c. 1, c.c. non rientra fra le disposizioni inderogabili di cui all'art. 957, c. 2, c.c.; se ne ricava, in assenza di

enfiteusi senza che l'enfiteuta debba migliorare il fondo e pagare il canone periodico, è indubbio che tanto la costituzione dell'enfiteusi a titolo donativo, quanto la donazione dell'enfiteusi siano praticabili malgrado l'enfiteuta resti tenuto a migliorare il fondo e a pagare il canone periodico. La donazione infatti abbraccia le alienazioni di matrice costitutivo-derivativa⁶⁵ e quelle di origine prettamente derivativa. Giuridicamente poi è innegabile che il donatario si arricchisca (il beneficiario diventa titolare del diritto di enfiteusi) e che il donante, viceversa, si impoverisca (il concedente non è più pieno proprietario del fondo e nel patrimonio del precedente enfiteuta non s'ha come prima l'enfiteusi su un determinato immobile); e, ancora, la circostanza che l'enfiteuta sia tenuto a migliorare il fondo e a pagare il canone periodico non inficia in alcun modo l'arricchimento spettantegli quale donatario, giacché elemento che non può essere escluso

restrizioni dell'autonomia privata, che un'enfiteusi di tal fatta può poi circolare giuridicamente mercè donazione diretta.

⁶⁵ La mancata coincidenza tra diritto attribuito al beneficiario e diritto di cui il disponente era titolare non pregiudica affatto la configurazione del negozio in termine di donazione, purché, oltre a tutto il resto, si riscontri lo spirito di liberalità del donante.

dalla sola circostanza che degli obblighi⁶⁶ e/o degli oneri⁶⁷ oppure dei pesi⁶⁸ vengano imposti al donatario. Non si dimentichi nemmeno che

⁶⁶ L'art. 737 c.c. impone, salvo la dispensa là precisata, un obbligo di collazione della donazione qualora il beneficiario faccia parte della categoria di soggetti lì indicati. Senza meno poi, *ex art. 63, cc. 4 e 5*, disposizioni attuative e transitorie c.c., il donatario che subentra nei diritti del condonante, è obbligato solidalmente con questo al pagamento dei contributi relativi all'anno in corso e a quello precedente. Chi cede diritti (e dunque pure il donante) su una unità immobiliare resta obbligato solidalmente con l'avente causa (ossia col donatario) per i contributi maturati fino al momento in cui è trasmessa all'amministrazione copia autentica del titolo che determina il trasferimento del diritto. L'art. 437 c.c., eccezion fatta per l'esclusione là prevista, pone a carico del donatario l'obbligo di prestare gli alimenti al donante. Insegna finemente N. IRTI, *Introduzione allo studio del diritto privato*, cit., p. 34 e ss., che l'obbligo - figura a cui l'autore riconosce un'assoluta priorità logica - consiste nella valutazione di una condotta umana con la precisazione che questa valutazione può essere considerata in sé o nel suo riflettersi nella sfera altrui. In alcuni casi, la norma enuncia la valutazione di doverosità, disinteressandosi delle attese e del sentire dei consociati; in altri invece la volge e indirizza ad uno o più soggetti determinati. Qui si profilano veri e propri destinatari dell'obbligo, che perciò si isolano e si caratterizzano rispetto a tutti i consociati. Tale posizione di destinatari è ciò che si suole definire come diritto soggettivo e che a rigore è soltanto il riflesso secondario e eventuale dell'obbligo altrui. Risolto nella mera destinarietà dell'obbligo altrui, il diritto soggettivo ha soltanto il compito di identificare la persona che, proponendo la domanda, fa sorgere nel giudice il dovere di pronunciare una sentenza sfavorevole all'obbligato.

⁶⁷ Torna alla mente quanto scolpito nell'art. 1002 c.c. Tuttavia, sebbene nel c. 4 dell'art. 1002 c.c. viene esplicitato che l'usufruttuario non può conseguire il possesso dei beni (nella nostra ottica ricevuti mercè donazione) prima di aver adempiuto agli obblighi su indicati (ossia fare l'inventario e dare idonea garanzia), pare invero di essere al cospetto di oneri, perché l'usufruttuario deve ottemperarvi nel suo interesse. La figura dell'onere si presenta di solito connessa o combinata con quella del potere; il singolo, se da un lato, ha la possibilità di produrre certi effetti giuridici, si trova, dall'altro, nella necessità di adibire mezzi idonei allo scopo prescelto. Da ogni norma si genera una regola psicologica, che suona «se vuoi B, devi agire nel modo A»: dove B è l'effetto perseguito ed A è l'atto a cui la norma ricollega quell'effetto. Sull'onere si veda per tutti l'analisi di N. IRTI, *Ivi*, p. 45 e s. In poche parole: se l'usufruttuario vuole il possesso (B), non può esimersi dal fare l'inventario e dal dare idonea garanzia (ossia deve agire nella maniera A).

⁶⁸ Chi negherebbe mai all'autonomia privata di escogitare una donazione della proprietà di un fondo gravato da servitù? Se è vero che la servitù consiste in un peso sopra un fondo (cfr. l'art. 1027 c.c.), non è meno vero (v. l'art. 1030 c.c.) che

il nostro sistema positivo ammette la donazione modale di cui all'art. 793 c.c. Allora, se il nostro codice civile tollera, fra l'altro, la donazione dove il donatario sia legislativamente tenuto a osservare certi comportamenti, non si comprende come mai all'autonomia privata sia preclusa la facoltà di costituire un'enfiteusi a titolo donativo, nonché quella di donare un'enfiteusi già spuntata, visto che, in base a quello sopra detto, sia l'obbligo di migliorare il fondo, sia quello di pagare un canone periodico, sono verosimilmente⁶⁹ delle obbligazioni, le quali, dacché reali, stanno per legge in capo a chi ha la titolarità del diritto di enfiteusi⁷⁰. Se ne deduce, come messo in rilievo da insigne dottrina⁷¹, che l'opinione dottrinarie preponderante, la quale nega che giuridicamente la costituzione o l'alienazione a titolo gratuito del diritto di enfiteusi abbia natura di donazione, non è esatta nella sua genericità, auspicandosi, per quanto sopra delineato, al più presto un *revirement* giurisprudenziale, dal momento che per giunta ogni immobile donato è sottoposto al pagamento di imposte⁷², la cui liquidazione per il diritto compete al do-

la legge può imporre al donatario proprietario del fondo servente il compimento di prestazioni accessorie.

⁶⁹ La conclusione non muterebbe laddove questi obblighi fossero piuttosto ritenuti delle limitazioni rientranti nel contenuto di una complessa situazione giuridica quale è il diritto di enfiteusi come nella fattispecie di cui all'art. 982 c.c. dove si esplicita che l'usufruttuario deve rispettare la destinazione economica.

⁷⁰ Quelli reali, sono obbligazioni collegate alla proprietà o altro diritto reale su una *res*. L'obbligazione *propter rem*, attribuisce pur sempre una pretesa ad un determinato comportamento altrui. L'ambulatorietà dell'obbligazione, è un modo per individuare la persona del debitore. L'obbligazione *ob rem* si dirige nei confronti dei successivi proprietari o titolari di diritti reali di godimento su beni altrui oppure possessori, i quali automaticamente diventano soggetti passivi di questi rapporti. Sul tema sia ancora consentito richiamare R. PENNAZIO, *Apparenza e obbligazioni propter rem*, cit., p. 1002 ss.

⁷¹ A. TORRENTE, *La donazione*, cit., p. 284 e s.

⁷² Ci si riferisce in generale all'imposta sulla donazione immobiliare, a quella ipotecaria, alla catastale, all'imposta di bollo e alla tassa ipotecaria. Sul regime fiscale delle donazioni, cfr. l'art. 2 L. 24 novembre 2006 n. 286 e l'art. 1 L. 27 dicembre 2006 n. 296. Riguardo all'imposta ipotecaria e catastale, v. il T. U. 31 ottobre 1990 n. 347.

natario. Ebbene, riscontrato l'*animus donandi* e rispettate le regole formali di cui all'art. 782, c. 1, c.c., ben può l'autonomia privata compiere sia una costituzione a titolo donativo di enfiteusi, sia una donazione di enfiteusi già sorta, siccome, come chiarito, nel vigente codice civile l'enfiteusi è un tipico diritto⁷³ - con il donatario che, per effetto della donazione, consegue una posizione giuridica di tipo reale opponibile *erga omnes* e da cui derivano pure obblighi - e non più un contratto speciale tipizzato avente una caratteristica *causa*⁷⁴. Insomma, sempre che si contemperino *ad hoc* i vari tornaconti in gioco (e ovviamente che gli interessi perseguiti risultino meritevoli di tutela), si valuta che l'autonomia privata possa incidere, laddove legislativamente tollerato, sulla fisionomia stessa dell'enfiteusi senza certamente arrivare mai all'esito⁷⁵ di concepire un atipico diritto reale di godimento su immobile altrui.

Rossana Pennazio*
Andrea Baio

⁷³ E la peculiare conformazione del diritto *de quo* non può logicamente comportare l'impossibilità, sotto il profilo genetico, di poter parlare di donazione d'enfiteusi.

⁷⁴ Allora ovviamente l'atto costitutivo dell'enfiteusi non rappresenta più un negozio giuridico bilaterale nominato *inter vivos* con una propria ragion pratica.

⁷⁵ Risultato indubbiamente non consentito, dal momento che in contrasto con il principio di tipicità del *numerus clausus* e con quello di tipicità dei diritti reali, principi, i quali, pur essendo da diverso tempo al centro di un dibattito in dottrina e in giurisprudenza, non si ritengono solamente «omaggi» della tradizione, giacché aventi *ratio* anche nell'odierno ordinamento giuridico. Si crede però che i due principi vadano con tutta probabilità distinti nel loro significato e in particolare: il numero chiuso impedisce ai privati di creare negozialmente altre figure di diritti reali; la tipicità diversamente riguarda il contenuto e preclude ai privati di modificare soltanto gli elementi essenziali di simili *jura* (e non pure quanto previsto in norme che il legislatore non ha considerato di natura inderogabile, perché poste a tutela di interessi pubblicistici).

* Il presente contributo è frutto del lavoro congiunto degli autori, in particolare i parr. 1-3 sono ascrivibili ad Andrea Baio, mentre i parr. 4-6 a Rossana Pennazio.

ABSTRACT:

L'enfiteusi diede un importante impulso al progresso dell'agricoltura migliorando fondi rustici incolti o trascurati. Per questa ragione, sebbene sia un istituto dal sapore antico, appare sempre affascinante sviluppare alcune osservazioni intorno agli obblighi principali dell'enfiteuta.

EN:

Emphyteusis gave an important impetus to the progress of agriculture by improving uncultivated or neglected rural lands. For this reason, although it is an ancient institute, it always seems fascinating to develop some observations around the main obligations of the emphyteuta.

PAROLE CHIAVE:

Agricoltura – enfiteusi – obbligazioni dell'enfiteuta – miglioramento del fondo

Agriculture – emphyteusis – obligations of the emphyteuta – improvement of the fund

LIMITI LEGALI ALL'USO DI VARIETÀ VEGETALI NELLA VINIFICAZIONE: *STATUS QUO* E FUTURE REGOLE SULLE NUOVE TECNICHE GENOMICHE

Sommario: 1. *Divieti discendenti dalle regole sulla OCM.* – 2. *Restrizioni od oneri derivanti dalla vigente legislazione in materia di OGM.* – 3. *La recente proposta di regolamento UE in materia di nuove tecniche genomiche.* – 4. *Un nuovo capitolo nello scontro tra diritti di proprietà intellettuale e diritto ai semi?*

1. Divieti all'uso discendenti dalle regole sulla OCM

Secondo la legislazione europea¹, compete agli Stati membri determinare quali sono le varietà di uve da vino (e cioè i vitigni le cui cui bacche sono ammesse alla vinificazione a fini commerciali), a condizione però che esse appartengano alla specie *Vitis vinifera* o provengano da un incrocio tra la specie *Vitis vinifera* e altre specie del genere *Vitis*, fermo poi il divieto all'uso delle varietà *Noah*,

¹ Art. 81 del Reg. (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli (OCM), in *GUUE* L 347 del 20 dicembre 2013, p. 671 (versione consolidata attuale del 1 gennaio 2023, accesso al sito <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html> effettuato il 12 ottobre 2023, così come per tutte le altre versioni consolidate che si indicheranno nelle note successive). Per un approfondimento della materia, mi permetto di rinviare a E. M. APPIANO, *Elementi di diritto vitivinicolo europeo ed italiano*, in (a cura di) M. TORSSELLO, G. GUERRA, *Temi e prospettive per un corso di diritto agroalimentare transnazionale e comparato*, Napoli, 2022, p.415; P. CAVIGLIA, *Manuale di diritto vitivinicolo*, Milano, 2017; S. SEQUINO, L. BONIFAZI, A. APOLLONIO, *La nuova normativa vitivinicola*, Milano, 2019. In Italia la vendita di vino prodotto da specie diverse dalla *Vitis vinifera* era stata posta con la legge del 23 marzo 1931, n. 376 (in *GU* n. 99 del 30 aprile 1931, la quale vietava appunto la commercializzazione di vini ottenuti da vitigni ibridi produttori diretti, le cui coltivazioni andavano trasformate mediante l'innesto a viti europee), divieto poi traslato nell'art. 22, comma 1, del D.P.R. 12 febbraio 1965 n.162 (*ibidem* n.73 del 23 marzo 1965).

Othello, Isabelle², Jacquez, Clinton e Herbemont³ (riconducibile al fatto che trattasi di ibridi produttori diretti⁴ caratterizzati da alti livelli di pectine, le quali possono liberare in vinificazione tracce di metanolo superiori ai limiti consentiti).

Con la riforma della Politica Agricola Comune (PAC)⁵ per il periodo 2023/2027⁶ è stato peraltro rimosso il divieto di utilizzare i

² Detta anche uva fragola, è un incrocio tra la *vitis labrusca* e la *vitis vinifera*.

³ Analoghe limitazioni si trovano anche in alcuni accordi internazionali sul commercio del vino, conclusi dall'Unione Europea con Stati terzi, come ad esempio in quello stretto con gli Stati Uniti d'America nel 2006 (approvato mediante decisione del Consiglio n.2006/232/CE del 20 dicembre 2005, in *GUUE* n. L 87 del 24 marzo 2006, p.75). Per quanto concerne i vini originari degli USA, l'allegato I limita l'operatività dell'accordo ai prodotti realizzati da uve appartenenti alla specie *vitis vinifera*, fatte salve alcune limitate eccezioni per il vino *Kasher* ottenuto secondo metodi tradizionali da varietà di uva diverse. Per quanto concerne i vini originari della UE, invece, l'accordo non contempla una norma analoga, giacché è il regolamento CE n.1493/1999 (richiamato nello stesso allegato I, ora sostituito dal Reg. (UE) n. 1308/2013, *cit.*) a prevedere all'art.19 che le varietà di vite idonee alla produzione di vino in Europa appartengano alla specie *vitis vinifera* ovvero ad un incrocio tra le predetta ed altre specie di vite (cosa però esclusa per le uve destinate a produrre vini *v.q.p.r.d.*, ai sensi del comma 2 della norma citata). In materia: E. M. APPIANO, *Oenological practices and geographical indications protection in main international EU agreements*, in *Jus Vini*, 1, 2021, p.11 nonché ID., *Le pratiche enologiche e la tutela delle indicazioni di qualità nell'accordo UE/USA sul commercio del vino ed in altri trattati conclusi dalla Comunità*, in AA.VV., *Le indicazioni di qualità degli alimenti – Diritto internazionale e europeo*, Milano, 2009, p. 348.

⁴ Gli ibridi produttori diretti sono varietà ottenute per ibridazione tra viti di diverse specie.

⁵ L. COSTATO e F. ALBISINNI, *European food law*, Padova, 2016; F. ALBISINNI, *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona*, Relazione presentata alla Giornata di studio sul Trattato di Lisbona e l'agricoltura, organizzata dall'Università di Pisa il 25 giugno 2010; AA.VV., *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario, alimentare ed ambientale*, Atti del convegno di Ferrara 6-7 maggio 2011, Napoli, 2011.

⁶ La riforma della PAC per il periodo 2023-2027 è portata da tre regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio (pubblicati in *GUUE* n. L 435 del 6 dicembre 2021). Il primo è il Reg. (UE) n.2115/2021 sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Il secondo è il Reg.

suddetti incroci per la produzione dei vini DOP e IGP⁷, che in precedenza consentiva invece l'impiego delle sole varietà del genere *Vitis vinifera*⁸.

Tuttavia, tale limite permane in Italia, per effetto di quanto disposto nel cosiddetto Testo Unico Vino⁹, il quale vieta l'uso delle denominazioni di origine per i vini che derivano da ibridi interspecifici tra la *Vitis vinifera* e altre specie americane o asiatiche, ma li consente per le indicazioni geografiche¹⁰.

Quanto alla competenza per individuare le varietà di vite utilizzabili, nel nostro paese essa spetta alle Regioni, alla luce dell'accordo

(UE) n. 2116/2021 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune. Il terzo, infine, è il Reg. (UE) n. 2117/2021 il quale modifica invece alcuni precedenti atti, che restano in vigore, e cioè i regolamenti: (UE) n. 1308/2013, sull'organizzazione comune dei mercati (la cosiddetta OCM Unica); (UE) n. 1151/2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari; (UE) n. 251/2014, sui prodotti vitivinicoli aromatizzati; (UE) n. 228/2013, sulle misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione.

⁷ Quanto alla base ampelografica per i vini DOP e IGP, nulla cambia in base a quanto previsto nel documento AGRI_LA(2023)012101_EN, recante il testo concordato – nel dicembre 2023, in sede di trilogia tra le istituzioni europee – del futuro regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio on European Union geographical indications for wine, spirit drinks and agricultural products, as well as traditional specialities guaranteed and optional quality terms for agricultural products, amending Regulations (EU) No 1308/2013, (EU) 2019/787 and (EU) 2019/1753 and repealing Regulation (EU) No 1151/2012: se ne veda il titolo IV, portante anche alcune modifiche all'art.81 del Reg. (UE) n. 1308/2013, *cit.*, essenzialmente riconducibili alla individuazione del territorio geografico di riferimento per i soli vini IGP (potrà anche coincidere con quello di un «paese», mentre sino ad ora ciò è possibile solo «in circostanze eccezionali», restrizione che verrà dunque abolita).

⁸ Art. 93 del Reg. (UE) n. 1308/2013, *cit.*, come modificato dal Reg. (UE) 2117/2021, *cit.*

⁹ Legge del 12 dicembre 2016, n. 238, Disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino (*GU* n. 302 del 28 dicembre 2016), art. 33, comma 6).

¹⁰ Legge del 12 dicembre 2016, n.238, *cit.*, art. 33, comma 7, il quale si limita a richiedere che i vini IGT siano realizzati con varietà iscritte nel registro nazionale delle varietà di vite.

concluso tra le medesime e lo Stato il 25 luglio 2002¹¹. Di conseguenza, ciascuna Regione stabilisce quali sono le varietà di uve da vino coltivabili sul proprio territorio, nel rispetto dei limiti unionali sopra indicati.

Per quanto riguarda le singole denominazioni di origine e indicazioni geografiche, però, è il relativo disciplinare a determinare in ultimo la specifica base ampelografica dei rispettivi vini, purché sempre nell'ambito dei limiti posti sia dall'Unione Europea¹², sia dallo Stato¹³, sia dalla Regione¹⁴ su cui insiste il territorio delimitato nel disciplinare stesso.

Più nel dettaglio e fermi i divieti già illustrati¹⁵, due apposite direttive fissano rispettivamente i requisiti per la commercializzazione dei materiali di moltiplicazione vegetativa della vite (disponendo che in ogni Stato membro venga istituito un apposito Registro nazionale delle varietà di viti, nel quale elencare le varietà i cui materiali di moltiplicazione sono ammessi al commercio¹⁶) nonché i caratteri e le condizioni minime per l'esame delle varietà di viti¹⁷.

In ottemperanza, con apposito regolamento ministeriale in Italia

¹¹ Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, Accordo del 25 luglio 2002 tra il Ministro delle politiche agricole e forestali, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano in materia di classificazione delle varietà di vite, in *GU* n. 212 del 10 settembre 2002, p.22). In particolare, si veda il suo art. 1.

¹² Art. 81 del Reg. (UE) n. 1308/2013, *cit.*, vietante l'uso delle varietà Noah, Othello, Isabelle1, Jacques, Clinton e Herbemont.

¹³ Legge del 12 dicembre 2016, n. 238, *cit.*, art.33, comma 7, vietante l'uso delle denominazioni di origine per i vini ottenuti da derivano da ibridi interspecifici tra la *Vitis vinifera* e altre specie americane o asiatiche.

¹⁴ Divieto di utilizzare varietà non autorizzate dalla Regione competente.

¹⁵ Art. 81 del Reg. (UE) n. 1308/2013, *cit.*

¹⁶ Dir. (CEE) n. 193/1968 del Consiglio, del 9 aprile 1968, relativa alla commercializzazione dei materiali di moltiplicazione vegetativa della vite, in *GUCE* n. L 93 del 17 aprile 1968, p. 15 (versione consolidata attuale del 16 febbraio 2020).

¹⁷ Dir. (CE) n. 29/2004 della Commissione, del 4 marzo 2004, relativa alla fissazione dei caratteri e delle condizioni minime per l'esame delle varietà di viti, in *GUCE* n. L 71 del 10 marzo 2004, p. 22.

è stato istituito il Registro nazionale delle varietà di vite¹⁸: sulla base di quanto ivi iscritto, le Regioni decidono appunto quali varietà autorizzare sul rispettivo territorio, in virtù del menzionato accordo con lo Stato.

Successivamente, per attuare quanto previsto da due ulteriori regolamenti dell'Unione – rispettivamente sulle misure di protezione contro gli organismi nocivi per le piante¹⁹ e sui controlli ufficiali²⁰ – le regole sulla produzione e commercializzazione dei materiali di moltiplicazione della vite sono state riformate nonché raccolte in un apposito testo unico²¹.

In tale contesto normativo, vi è dunque ampio spazio per il ricorso agli incroci (“*breeding*”), i quali possono presentare qualità di resistenza – sia agli agenti patogeni che alle avversità climatiche,

¹⁸ D.P.R. 24 dicembre 1969, n. 1164 (in *GU* n.48 del 24 febbraio 1970) e successive modificazioni, tra cui quella apportata mediante Decreto MIPAAF del 7 maggio 2004 (in *GU* n.242 del 14 ottobre 2004), allegato I, in ultimo modificato da decreto direttoriale 9 giugno 2020. Si veda anche il D. M. 22 dicembre 1997, portante il Protocollo tecnico per la micropropagazione di materiali di moltiplicazione di varietà portainnesto della vite (in *GU* n.50 del 2 marzo 1998).

¹⁹ Reg. (UE) n. 2031/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2016, relativo alle misure di protezione contro gli organismi nocivi per le piante, in *GUUE* L 317 del 23 novembre 2016, p. 4 (versione consolidata attuale del 14 dicembre 2019).

²⁰ Reg. (UE) n. 625/2017 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari, in *GUUE* n. L 95 del 7 aprile 2017, p. 1 (versione consolidata del 28 gennaio 2022).

²¹ D. lgs. 2 febbraio 2021, n. 16, Norme per la produzione e la commercializzazione dei materiali di moltiplicazione della vite in attuazione dell'articolo 11 della legge 4 ottobre 2019, n. 117, per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Reg. (UE) n. 2031/2016 e del Reg. (UE) n.625/2017, in *GU* n. 45 del 23 febbraio 2021. Si veda anche il D.M. MASAF n. 0660332 del 29 novembre 2023, Modalità di controllo ufficiale e vigilanza agli impianti di viti madri e ai vivai di vite, nonché ai materiali di moltiplicazione della vite.

prima fra tutte la siccità²² – superiori rispetto alle qualità da cui derivano e, se adeguatamente selezionati, produrre frutti con valide caratteristiche qualitative²³.

Il modo tradizionale per realizzare gli incroci è quello discendente dalla ibridazione naturale, e cioè attraverso tecniche botani-

²² L. COSTATO, *Cambiamento climatico e autosufficienza alimentare: una sfida per l'Unione Europea*, in *Rivista dir. alim.*, 2022, 3, p.1; A. DI LAURO, *Gli effetti dei cambiamenti climatici sulla disciplina delle indicazioni geografiche: criticità e prospettive*, *ivi*, 2022, 3, p. 22; F. DROULIA, I. CHARALAMPOPOULOS, *A review on the observed climate change in Europe and its impacts on viticulture*, in *Atmosphere*, 2022, Vol.13 (5), p. 837; H. FRAGA, A. C. MALHEIRO, J. MOUTINHO-PEREIRA, J. A. SANTOS, J. A., *An overview of climate change impacts on European viticulture*, in *Food and energy security*, 2012, Vol.1 (2), p.94-110; H. FRAGA, *Viticulture and winemaking under climate change*, in *Agronomy (Basel)*, 2019, Vol.9 (12), p.783; A. LUPO, *Diritto al cibo e cambiamenti climatici: quale futuro per la sicurezza alimentare globale?*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2022, 1, p.54; J. E. MASSONED altri, *Transdisciplinary participatory-action-research from questions to actionable knowledge for sustainable viticulture development*, in *Humanities & social sciences communications*, 2021, Vol.8 (1), p.1-9, Article 24; L. RECCHIA ed altri, *Towards the environmental sustainability assessment for the viticulture*, in *Journal of agricultural engineering*, 2018, Vol.49 (1), p.19-28; G. SGUBIN ed altri, *The Impact of Possible Decadal-Scale Cold Waves on Viticulture over Europe in a Context of Global Warming*, in *Agronomy (Basel)*, 2019, Vol.9 (7), p. 397-22.

²³ ACCADEMIA DEI GEORGOFILI, Documento accademico su "vitigni resistenti" e relativo aggiornamento, in <https://www.georgofili.it/contenuti/focusdiaggiornamentosuivitigniresistenti/19522>; CONFERENZA STATO REGIONI, *Linee-guida per la conservazione e la caratterizzazione della biodiversità vegetale, animale e microbica di interesse per l'agricoltura - Piano nazionale sulla biodiversità di interesse agricolo*, 2012; A. M. KHALIL, *The genome editing revolution: review*, in *Journal of Genetic Engineering and Biotechnology*, vol. 18, n. 1, 2020, <https://jgeb.springeropen.com/articles/10.1186/s43141-020-00078-y>; E. MAUL e R. TÖPFER, *Vitis International Variety Catalogue (V IVC): A cultivar database referenced by genetic profiles and morphology*, in *BIO Web Conf*, vol. 5, 2015, p.19; P. SABBATINI, G. S. HOWELL e J. C. HERRERA, *Ibridi di Vitis: storia, status e futuro*, in *Review n. 20 – Italus Hortus*, 2013, 2, p. 33-43; C. VILLANO et al., *DNA-Based technologies for grapevine biodiversity exploitation: state of the art and future perspectives*, in *Agronomy*, 2022, 12, 491 (con ampia bibliografia); O. YOBRÉGAT, *Introduction to resistant vine types: A brief history and overview of the situation*, in *Oeno One*, vol. 52, n. 3, 2018, pp. 241-246.

che che – usando i sistemi riproduttivi esistenti in natura – consentono di ottenere un nuovo vegetale, ove alcune caratteristiche genetiche sono variate rispetto a quelle delle piante da cui esso è originato. I tempi medi di realizzazione risultano però piuttosto lunghi, variando tra i 15 ed i 25 anni.

Esempi famosi sono gli ibridi²⁴ Bianco Manzoni (incrocio tra il *Riesling* renano e Pinot bianco) e il *Muller Thurgau* (incrocio tra *Riesling* renano e *Madeleine Royale*)²⁵.

L'ibridazione naturale ha così condotto alla creazione dei cosiddetti PIWI, il quale è un acronimo che viene dal tedesco «*pilzwiderstandfähig*», significante «viti resistenti ai funghi». Alla creazione dei PIWI si perviene quando l'ibridazione è fatta tra specie diverse del genere *Vitis*, in particolare quando si utilizzano specie (come *V. riparia*, *V. rupestris* o *V. amurensis*) aventi caratteri di resistenza naturale a detti organismi patogeni.

2. Restrizioni ed oneri derivanti dalla vigente legislazione in materia di OGM

La scienza moderna ha però capito come conseguire mutamenti genetici nelle piante anche mediante altre metodologie, che consentono di ridurre sensibilmente i tempi di realizzazione, da un canto, e puntare in modo più mirato agli obiettivi desiderati, dall'altro.

²⁴ Il termine «ibrido» viene riservato solo ai prodotti dell'incrocio naturale, guidato o meno dalla mano dell'uomo.

²⁵ C. INTRIERI, *Il nome dei vitigni resistenti alle malattie fungine: un rischio da non sottovalutare per la viticoltura italiana*, in *L'enologo*, 7/8, 2019, p. 32; J. M. PRUVOST-BEAURAIN, *Nomenclature botanique - Regles internationales de*, in *Encyclopædia Universalis*, 2017; OIV, *Protocollo per l'identificazione delle varietà*, 2019, punto 5, OIV-VITI 609-2019: «per le nuove varietà, è necessario evitare l'uso di denominazioni che possono indurre possibili confusioni con il nome di altre varietà esistenti, in particolare quando queste sono già utilizzate in etichette ufficialmente approvate di prodotti commerciali esistenti. Inoltre, è da evitare l'uso di denominazioni contenenti le indicazioni geografiche per evitare eventuali confusioni con le denominazioni di origine e le indicazioni geografiche protette».

Il percorso scientifico (che ovviamente ancor oggi prosegue) è stato lungo e travagliato, portando inizialmente a risultati anche fortemente controversi²⁶.

Negli anni '90 sono entrati in scena gli organismi genericamente modificati (OGM), ove particolari tecniche permettono di creare nuovi individui (piante o animali) con un patrimonio genetico variato, frutto dell'inserzione – tendenzialmente casuale quanto alla sua “localizzazione” nel genoma – di elementi esogeni nel loro DNA, cosa non possibile in natura.

Al contrario degli Stati Uniti²⁷, nel disciplinare l'introduzione in natura degli OGM ed il loro uso commerciale, all'epoca l'Unione Europea ha assunto – anche sull'onda di un'opinione pubblica fortemente contraria²⁸ – un atteggiamento cauto, ispirato al criterio di precauzione, secondo cui ciò può avvenire solo dopo un'attenta ed approfondita valutazione dei rischi possibili per l'ambiente e la salute²⁹ (scatenando anche una guerra commerciale tra i due blocchi economici)³⁰.

²⁶ Quanto in appresso verrà descritto a mero fine esplicativo, senza alcuna pretesa di esaustività o sistematicità, ma con tutte le generalizzazioni conseguenti ad un estremo lavoro di sintesi, al solo fine di consentire una migliore percezione del contenuto della proposta legislativa formulata dalla Commissione europea in materia Nuove Tecniche Genomiche (NGT), tema che verrà trattato *infra*.

²⁷ Per scelta politica, l'approccio seguito dagli Stati Uniti d'America capovolge in sostanza quello dell'Unione Europea. I primi, infatti, tendono a permettere l'uso degli OGM, salvo proibirlo una volta che emerga (ma ci vogliono anni, se non decenni) un danno concreto, che va poi risarcito (con tutte le difficoltà procedurali del caso, ma anche una legislazione facilitante il ricorso alle *class actions*); la seconda tende invece a prevenire l'emergere del danno, salvo autorizzare l'uso una volta che sia stato scientificamente possibile escludere il pericolo della sua insorgenza. Al riguardo: M. FERRARI, U. IZZO, *Diritto alimentare comparato*, Bologna, 2012, p. 82.

²⁸ Basti ricordare la scritta «OGM free» o altre analoghe, spesso apposta sulle confezioni di prodotti alimentari ovvero sui cartelli stradali indicanti il nome delle località, siti all'ingresso dei singoli paesi.

²⁹ Art. 4 della Dir. (CE) 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 marzo 2001, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati, in *GUCE* n. L 106 del 17 aprile 2001, pag. 1 (versione consolidata attuale del 27 marzo 2021).

³⁰ WTO Dispute Settlement Body, Report of the Panel del 26 settembre 2006, *USA/UE, European Communities – Measures affecting the approval and marketing*

In particolare, detta direttiva definisce in modo molto ampio un OGM, intendendo per tale «un organismo, diverso da un essere umano, il cui materiale genetico è stato modificato in modo diverso da quanto avviene in natura con l'accoppiamento e/o la ricombinazione genetica naturale». Come noto, detta direttiva non vieta l'uso di OGM in agricoltura³¹, ma li sottopone a particolari procedure di

of biotech products, WT/DS/291-292-293. In dottrina: G. DUFUR, *Les OGM à l'OMC: résumé critique du rapport du Groupe spécial dans l'affaire CE – Produits biotechnologiques*, in *Revue québécoise de droit international*, 2007, pp. 281-311.

³¹ AA.VV., *Il diritto degli OGM tra possibilità e scelta*, Atti del convegno tenuto presso la facoltà di giurisprudenza di Trento il 26 Novembre 2004, Trento, 2006; J. ALEXANDER, M. P. BELLONI, F. LUI, *La disciplina comunitaria sulla sicurezza alimentare, sugli OGM e sul prodotto biologico: un confronto con l'atteggiamento regolamentare degli Stati Uniti*, Roma, 2005; M. BARY, *Les droits français et de l'Union européenne face aux risques sanitaires potentiels liés à l'environnement (OGM, ondes, nanotechnologies...)*, in *Revue juridique de l'Ouest*, 2012, Vol.25 (1), p.65-80; J. BEQIRAJ, *Verso una disciplina europea uniforme in materia di OGM?: alcune precisazioni sul margine di discrezionalità degli Stati membri nel limitare la coltivazione di OGM sul loro territorio*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2013, p. 291-297; D. BEVILACQUA, *La regolazione pubblica degli OGM tra tecnica e precauzione*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2016, n. 2, p. 275-292; J. BÉTAILLE, CJCE, 17 février 2009, *commune de Sausheim c/ Azelwandre*, aff. c-552/07: *information du public en matière d'OGM : un pas en avant, un pas de coté*, in *Revue européenne de droit de l'environnement*, 2009, p. 297-312; L. BODIGUEL, *Droit des OGM: contestations ardentes, tiède réforme*, in *Revue de l'Union européenne*, 2012, p. 51-59; L. BODIGUEL, M. CARDWELL, *The regulation of genetically modified organisms: comparative approaches*, Oxford, 2010; P. BORGHI, *Biotechnologie, tutela dell'ambiente e tutela del consumatore nel quadro normativo internazionale e nel diritto comunitario*, in *Rivista diritto agrario*, 2001, I, p. 365; C. H. BORN, *Chronique de droit européen de la biodiversité – 2013*, in *Revue juridique de l'environnement*, 2014, p.688-708; E. BROSSET, *L'adaptation du droit français au droit de l'Union européenne en matière de mise en culture d'OGM: regard depuis le principe de précaution*, in *Revue juridique de l'environnement*, 2016, p.551-569; E. BROSSET, *Flexible droit de l'Union européenne en matière d'OGM: à propos de la directive 2015/412 du mars 2015 en ce qui concerne la possibilité pour les États membres de restreindre ou d'interdire la culture d'OGM sur leur territoire*, in *Cahiers de droit européen*, 2015, nop. 651-681; D. CASTRONUOVO, *Les défis de la politique criminelle face aux générations futures et au principe de précaution: le cas des OGM*, in *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2014, p. 523-541; E. CORN, *Motivazioni etico-religiose per vietare coltivazione e commercio di OGM negli Stati UE: un cammino percorribile?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2009, p. 1953-1956; C. DEFFIGIER, *Droit à l'information et à la protection en matière d'OGM: le rôle des collectivités territoriales*, in *Revue juridique de*

l'environnement, 2010, p.393-408; N. DE SADELEER, *Terroir et génie génétique: la réglementation des OGM à l'épreuve de forces centrifuges et centripètes*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2015, p. 497-528; P. EMMANOULIDOU, *OGM*, in *Revue juridique de l'environnement*, 2017, p.185-186; M. C. ERRIGO, *La libera circolazione degli OGM tra legislazione regionale e vincoli comunitari*, in *Quaderni costituzionali*, 2021, p.685-688; A. V. LANG, *GMOs: have or not to have. About the Act from June 25th 2008 on genetically modified organisms*, in *Revue juridique de l'environnement*, 2009, p.181-197; C. LEPAGNE, *La vérité sur les OGM: c'est notre affaire!*, 2012; S. MALJEAN-DUBOIS, *Le spectre de l'isolation clinique: quelle articulation entre les règles de l'OMC et les autres règles du droit international*, in *Revue européenne de droit de l'environnement*, 2008 (2), p.159-176; S. J. T. MANGA, *L'utilisation des organismes génétiquement modifiés (OGM) dans l'agriculture et l'alimentation: enjeux sociaux et perspectives de l'encadrement du droit et de l'éthique*, in *Revue générale de droit*, 2014, p.369-422; S. J. T. MANGA, *Quand principe de précaution ne rime pas avec moratoire: vers la consolidation d'une norme de biosécurité aux allures commerciales?*, in *Cahiers de droit (Québec)*, 2011, Vol.52 (2), p.273-314; K. MERTEN-LENTZ, *Arrêt Bablock: l'autorisation préalable de mise sur le marché s'appliquerait désormais au miel concernant du pollen issu d'OGM*, in *Revue européenne de droit de la consommation*, 2012, p. 183-192; C. MOIROUD, *La réglementation des OGM nous entraîne-t-elle vers la voie de l'insensé?*, in *Revue de droit sanitaire et social*, 2013, p. 771-778; M. A. NGO, *Arrêt Pioneer Hi Bred Italia: la coexistence, un nouveau motif invoqué pour interdire la mise en culture O.G.M.*, in *Revue européenne de droit de la consommation*, 2013, p. 123-130; MAI-ANH NGO, C. CHARLIER, *Le choix du non-OGM dans un contexte de coexistence*, in *Revue juridique de l'environnement*, 2013, p.613-623; M. A. NGO, C. CHARLIER, *Agriculture des signes de qualité et agriculture OGM: les enjeux de la coexistence*, in *Revue de droit rural*, 2010, p. 7-13; P. NIHOUL, S. MAHIEU, *La sécurité alimentaire et la réglementation des OGM: perspectives nationale, européenne et internationale*, Bruxelles, 2005; G. P. OLIVEIRA, *OGMs, Argentina e União Europeia: análise da integração entre meio ambiente e direitos humanos através de contencioso perante a Organização Mundial do Comércio*, in *Revista de Direito Internacional*, 2016; R. OUELLET, M. BLANQUET, N. DE GROVE-VALDEYRON, *Sécurité alimentaire et OGM*, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2007; M. PORPORA, *Gli OGM e la frammentazione della governance nel settore alimentare*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2015, p. 1661-1696; V. RANALDI, *Il confronto tra Stati membri ed Unione europea in materia di OGM nella giurisprudenza nazionale e comunitaria*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2014, p. 1011-1049; S. RIZZIOLI, *A proposito di organismi geneticamente modificati: la Corte di giustizia ritiene incompatibile con il diritto dell'Unione europea la disciplina italiana di autorizzazione alla messa in coltura di OGM*, in *Rivista di diritto agrario*, 2012, p. 229-237; D. ROMANO, *La coltivazione e commercializzazione di OGM fra sicurezza alimentare del consumatore e tutela del mercato unico*, in *Contratto e impresa*, 2018, 4, p. 1454-1482; F. VARGAS, J. ALMEIDA, *Controvérsias sobre transgênicos: cadeias de associação e assimetrias em rede*, in *Novos estudos*, 2016, p.103; S. VEZZANI, *The international regulatory framework for the use of GMOs and products thereof as food aid*, in

autorizzazione³²: in sintesi estrema, chi intende utilizzarli, deve istruire un fascicolo (contenente fra l'altro la valutazione del relativo rischio ambientale ed il piano di monitoraggio) e notificare la propria intenzione allo Stato membro sul cui territorio l'OGM verrebbe rilasciato nell'ambiente, la quale deve poi ricevere il consenso di tutti gli altri Stati o, comunque, il parere favorevole da parte di un apposito Comitato di regolamentazione (ove siedono i loro rispettivi rappresentanti). Fulcro di tali decisioni è ovviamente il rispetto del principio precauzionale³³, il quale appunto impone di adottare tutte le misure atte ad evitare effetti negativi sulla salute umana e sull'ambiente stesso³⁴. Resta comunque salva la facoltà per i singoli Stati di vietare – in specifiche circostanze – la coltivazione di determinati OGM su una parte o l'interezza del proprio territorio³⁵.

European journal of risk regulation, 2018, p.120-136; V. JAWORSKI, OGM, in *Revue juridique de l'environnement*, 2013, p. 777-778; A. JAUME, *Santé, alimentation: la Cour estime que les organismes obtenus par mutagenèse sont des OGM, le règlement "Aarhus" s'applique également aux autorisations de denrées alimentaires génétiquement modifiées*, in *Journal de droit européen*, 2019, p. 32-41; E. JUET, OGM: la notion d'OGM, in *Abécédaire de droit de l'Union européenne*, Rennes, 2017; E. JUET, *Le renforcement de l'insécurité juridique en matière de mise sur le marché d'OGM*, in *Revue de droit rural*, 2017, p. 9-12.

³² Parte B della Dir. (CE) 2001/18/CE, *cit.*

³³ L. COSTATO, *La Corte di giustizia, il ravvicinamento delle legislazioni e il principio di precauzione nel diritto alimentare*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2005, p. 649; G. C. LEONELLI, *Judicial review of compliance with the precautionary principle from paraquat to blaise: "quantitative thresholds", risk assessment, and the gap between regulation and regulatory implementation*, in *German law journal*, 2021, p.184-215; M. MAURO, *OGM e coesistenza: il punto sulla disciplina europea, alla luce degli orientamenti della Corte di giustizia. Ultimo atto prima di una riforma?*, in *Rivista dir. alim.*, 2023, p.71-95. Si segnala anche l'ampia bibliografia indicata dall'autore, nota 4.

³⁴ A. CHAPARRO GIRALDO, *Hybridization between transgenic and wild plants: environmental risk*, in *Revista Colombiana de biotecnología*, 2011, Vol.3 (1), p. 36-43.

³⁵ Art. 26 ter della Dir. (CE) 2001/18/CE, *cit.*, inserito per effetto della direttiva Direttiva (UE) 2015/412 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2015, che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) sul loro territorio, in *GUUE L 68* del 13 marzo 2015, pagg. 1-

A loro volta, i prodotti alimentari contenenti OGM sono sì commercializzabili all'interno dell'Unione, ma solo previo l'esperimento di analoghe procedure autorizzative, che vedono coinvolta anche l'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare³⁶. Una volta consentita l'immissione in commercio di un OGM, la sua libera circolazione non è però più ostacolabile da parte degli Stati membri³⁷, salvo in via temporanea, qualora emergano nuove informazioni su una sua potenziale pericolosità³⁸.

Sino ad oggi le autorizzazioni sono state però ben poche.

8, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2015/412/oj>, secondo cui «è opportuno garantire agli Stati membri, conformemente al principio di sussidiarietà, maggiore flessibilità nel decidere se desiderino oppure no coltivare OGM nel loro territorio» (considerando 8) anche se questi ultimi sono già stati autorizzati (nel qual caso non può essere proibita la loro commercializzazione: considerando 5), fondando la propria decisione su motivazioni «collegate a obiettivi della politica ambientale o agricola o ad altri fattori preminenti quali l'assetto territoriale urbano e rurale, la destinazione dei suoli, gli impatti socio-economici, la coesistenza e l'ordine pubblico» (considerando 13). In materia si è pronunciata la Corte di giustizia, sentenza del 7 luglio 2022, in causa C-24/21, PH c. Regione Autonoma del Friuli-Venezia Giulia, ECLI:EU:C:2022:526 (vedasi in particolare i punti 57 e 58). In dottrina: G. BALIAS, *La directive 2015/412/UE: à la recherche d'un équilibre entre diversité et uniformité*, in *Revue juridique de l'environnement*, 2018, Vol.43 (1), p.27-46; M. MAURO, *OGM e coesistenza: il punto sulla disciplina europea, alla luce degli orientamenti della Corte di giustizia. Ultimo atto prima di una riforma?*, cit.; MAI-ANH NGO, *Arrêt Pioneer Hi Bred Italia: la coexistence, un nouveau motif invoqué pour interdire la mise en culture O.G.M.*, in *Revue européenne de droit de la consommation*, 2013, p. 123-130 (commento alla sentenza della Corte del 6 settembre 2012, in causa C-36/11, ECLI:EU:C:2012:534); V. PAGANIZZA, *La Direttiva (UE) 2015/412 dell'11 marzo 2015 e la possibilità per gli Stati di limitare o vietare la coltivazione di OGM sul loro territorio*, in *Riv. dir. alim.*, 2015, p. 80; G. SGARBANTI, *Profili giuridici sulla coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche (anche alla luce della proposta di consentire agli Stati membri dell'UE di limitare o di vietare la coltivazione di OGM sul loro territorio)*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, Vol. 1, 2014, p. 703-720.

³⁶ Parte C della Dir. (CE) 2001/18/CE, cit.

³⁷ Art. 22 della Dir. (CE) 2001/18/CE, cit.

³⁸ Art. 23 della Dir. (CE) 2001/18/CE, cit.

Sono invece sottratte³⁹ a tali complesse procedure le varietà vegetali ottenute tramite mutagenesi⁴⁰, ma tale esenzione trova giustificazione⁴¹ solo in favore degli organismi realizzati attraverso tecniche di modificazione genetica utilizzate convenzionalmente in varie applicazioni con una lunga tradizione di sicurezza.

Per contro, è completamente vietato l'uso di OGM nella produzione biologica⁴².

A molto tempo di distanza dall'adozione della direttiva sugli OGM, la ricerca scientifica ha compiuto un significativo progresso grazie ad Emmanuelle Charpentier e Jennifer A. Doudna (insignite del Premio Nobel per la chimica nell'anno 2020), le quali hanno ideato la cosiddetta «forbice molecolare», un rivoluzionario metodo di *editing* del genoma (definito «*Crispr/Cas9*»⁴³), che consente di modificare il DNA di piante ed animali⁴⁴ in modo preciso e specifico⁴⁵.

³⁹ L'esclusione deriva ai sensi dell'art. 3 e dell'Allegato I B, punto 1, della stessa dir. (CE) 2001/18, *cit.*

⁴⁰ In biologia, per mutagenesi si intende un cambiamento del fenotipo trasmissibile alla progenie. Il fenotipo è l'insieme delle caratteristiche morfologiche e funzionali di un organismo, quali risultano dall'espressione del suo genotipo (l'insieme dei suoi geni) e dalle influenze ambientali.

⁴¹ *Considerando* 17, Dir. (CE) 2001/18, *cit.*

⁴² Art. 5, Reg. (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, in *GUUE* n. L 150 del 14 giugno 2018, p.1 (versione consolidata attuale del 21 febbraio 2023).

⁴³ G. LIU, Q. LIN, S. JIN, C. GAO, *The CRISPR-Cas toolbox and gene editing technologies*, in *Molecular Cell*, 2022, 82(2), p. 333-347, <https://doi.org/10.1016/j.molcel.2021.12.002>

⁴⁴ A titolo di esempio, con riferimento all'uso della tecnica «*Crispr/Cas*» in medicina: X. SONG, C. LIU, N. WANG, H. HUANG, S. HE, C. GONG, Y. WEI, *Delivery of CRISPR/Cas systems for cancer gene therapy and immunotherapy*, in *Advanced Drug Delivery Reviews*, 2021, 168, p.158-180. <https://doi.org/10.1016/j.addr.2020.04.010>

⁴⁵ CREA (Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria), CAN (Cluster agrifood nazionale), FEDERCHIMICA ASSOBIOTEC (Associazione per lo sviluppo delle biotecnologie), *Position paper: Nuove tecniche genomiche «genome editing e cisgenesis» (ovvero TEA, Tecniche di evoluzione assistita)*, senza data,

In buona sostanza e semplificando al massimo, il ricorso alla tecnica *Crispr/Cas9* porta a risultati alquanto analoghi a quanto avviene in natura (ma in tempi molto più brevi, circa 3 anni attualmente), nel momento in cui nel genoma di una pianta si inserisce quello di una specie affine, provocando così un fenomeno di cisgenesi e non di transgenesi. Detto più correttamente, la tecnica *Crispr/Cas9*⁴⁶ consente di mantenere tutte le caratteristiche della pianta madre, salvo l'introduzione del carattere desiderato (resistenza) derivato da una pianta interfertile, cioè appartenente alla stessa specie ovvero a una specie filogeneticamente molto vicina a quella della pianta madre, tale da consentire incroci interspecifici. Nell'incrocio tradizionale, invece, c'è un completo rimescolamento tra i caratteri dei due parentali interfertili, caratteri che possono o meno comparire anche nella discendenza, fatto a cui poi si può ovviare solo in parte con il successivo processo di selezione dei semenzali⁴⁷.

Peraltro, la tecnica *Crispr/Cas9* consente anche di pervenire a risultati più limitati, e cioè indirizzare modifiche genetiche in modo

p.2, che così descrive in cosa consiste la tecnica «Crispr/Cas»: «*nell'ambito delle nuove tecniche genomiche, il genome editing offre la possibilità di modificare in modo voluto e preciso una specifica sequenza di DNA senza spostarla dalla sua posizione naturale nel genoma. Il modo più efficace è noto come CRISPR/CAS9. L'enzima CAS9 è una "nucleasi", cioè un enzima in grado di tagliare il DNA. CAS9 è diretto verso posizioni precise del genoma grazie ad una molecola guida, un piccolo RNA, che può essere facilmente modificato in laboratorio e inserito all'interno di una cellula insieme al gene che codifica CAS9 o all'enzima stesso. Una volta raggiunto il sito bersaglio, CAS9 taglia il DNA. La nucleasi opera il taglio nella molecola di DNA e il meccanismo di riparazione cellulare del DNA provvede a risaldare le estremità. Frequentemente, questo processo di riparazione produce mutazioni nel sito scelto per il taglio, che possono consistere in sostituzioni nucleotidiche oppure l'aggiunta o perdita di uno o pochi nucleotidi. Quando usato in questa maniera, il genome editing può essere considerato a tutti gli effetti un metodo di mutagenesi biologica mirata.*» Si richiamano anche le note bibliografiche contenute in detto *Position paper*.

⁴⁶ In Italia, mediante un'espressione colloquiale carica di senso evocativo, le applicazioni del metodo «Crispr/Cas» vengono definite «Tecniche di evoluzione assistita» (TEA).

⁴⁷ A. W. EBERT, J. M. M. ENGELS, *Plant biodiversity and genetic resources*, Basel, 2021.

controllato e in punti precisi del genoma anche attraverso la sola correzione di un nucleotide nella sequenza di un gene, così permettendo di introdurre nuovi caratteri senza dover ricorrere all'inserimento di geni da altre specie, come quando si interviene con le tecniche consolidate di modificazione genetica⁴⁸.

Per contro, la stessa tecnica può anche essere utilizzata per inserire in una posizione precisa del genoma un intero tratto genetico di origine esterna: in questo caso la tecnologia *Crispr/Cas9* opera una trasformazione non dissimile dai tradizionali OGM⁴⁹.

A questo punto ci si è domandati se fosse lecito ottenere nuove varietà vegetali ricorrendo alla rivoluzionaria tecnica *Crispr/Cas9*⁵⁰.

Qui è insorto il problema giuridico.

Vista infatti la definizione molto ampia di OGM adottata nel 2001 dalla legislazione comunitaria, nell'anno 2018 la Corte di Giustizia ha ritenuto che siano da considerarsi tali anche le varietà (nella fattispecie si trattava di colza resa resistente agli erbicidi) ottenute per mutagenesi tramite il ricorso alla tecnica *Crispr/Cas9*⁵¹.

⁴⁸ CREA, CAN, FEDERCHIMICA ASSOBIOTEC, *Position paper*, cit. p. 3.

⁴⁹ CREA, CAN, FEDERCHIMICA ASSOBIOTEC, *Position paper*, cit. p. 3; M. CRISPO, *Edition génomique et OGMs: quelles différences? Avancées récentes pour le contrôle des maladies infectieuses*, in *Bulletin de l'Académie vétérinaire de France*, 2023.

⁵⁰ CREA, CAN, FEDERCHIMICA ASSOBIOTEC, *Position paper*, cit. p. 3; M. CRISPO, *Edition génomique et OGMs: quelles différences? Avancées récentes pour le contrôle des maladies infectieuses*, in *Bulletin de l'Académie vétérinaire de France*, 2023.

⁵¹ Sentenza della Corte di giustizia del 25 luglio 2018, in causa C-528/16, *Confédération paysanne I*, ECLI:EU:C:2018:583. Così si legge ai punti 51 e 52: «... l'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2001/18, in combinato disposto con l'allegato I B, punto 1, a quest'ultima, non può essere interpretato nel senso di escludere dall'ambito di applicazione di tale direttiva organismi ottenuti mediante nuove tecniche o nuovi metodi di mutagenesi, che sono emersi o si sono principalmente sviluppati dopo l'adozione della direttiva in parola. Infatti, un'interpretazione del genere porterebbe a disconoscere l'intenzione del legislatore dell'Unione, riflessa nel considerando 17 di tale direttiva, di escludere dal suo ambito di applicazione solo organismi ottenuti tramite tecniche o metodi utilizzati convenzionalmente in varie applicazioni con una lunga tradizione di sicurezza. Tale conclusione è rafforzata dall'obiettivo della direttiva 2001/18 che, come emerge dall'articolo 1 di

Di conseguenza, il loro inserimento in natura è soggetto alle medesime cautele che a suo tempo sono state volute per il mais transgenetico.

Nella stessa sentenza, la Corte ha anche precisato che analoghi limiti si pongono per inserire le varietà vegetali, generate con la tecnica Crispr/Cas9, nel menzionato «catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole»⁵².

quest'ultima, mira, conformemente al principio di precauzione, alla tutela della salute umana e dell'ambiente, da un lato, quando si immettono deliberatamente nell'ambiente OGM per uno scopo diverso dall'immissione in commercio all'interno dell'Unione e, dall'altro, quando si immettono in commercio all'interno dell'Unione OGM come prodotti o all'interno di prodotti». In dottrina: H. G. DEDERER, *Introductory note to Confédération Paysanne and others v. premier ministre and ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (C.J.E.U.)*, in *International Legal Materials*, vol. 58, no. 6, 2019, pp. 1281–1298; K. GARNETT, *Hold your pipettes: the European Court of Justice's findings in Confédération Paysanne & others stirs GMotions*, in *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 28, no. 3, 2019, pp. 349–355; K. PURNHAGEN, *How to manage the Union's diversity: the regulation on new plant breeding technologies in Confédération Paysanne and others*, in *Common Market Law Review*, vol. 56, no. 5, 2019, pp. 1379–1396; H. SCHEBESTA, *Confédération paysanne case (C-528/16): legal perspective on the GMO judgment of the European Court of Justice*, in *European Journal of Consumer Law*, 2020, p. 369-378; T. SPRANGER, *Case C-528/16: questions raised by the ECJ's Judgement on gene editing technology*, in *International Chemical Regulatory and Law Review*, 2018, p.173-176; G. TZIFA, Georgia, S. LUKAS, *Gene editing techniques are subject to GMO regulatory framework in C-528/16 Confédération Paysanne and others*, in *European Pharmaceutical Law Review*, 2018, p. 210–214; B. WANNER ed altri, *CJEU renders decision on the interpretation of the GMO directive*, in *Journal of intellectual property law & practice*, 2019, p. 90-92. Sempre in dottrina, con riferimento al soggetto che ha promosso il contenzioso da cui è derivata la sentenza appena citata: N. DEFFONTAINES, J. P. Nicolas, *La Confédération Paysanne aujourd'hui: un syndicat face aux défis du XXIe siècle*, in *Developpement Durable & Territoires*, vol. 3, n° 2, 2012; S. DEGUARA, *Conditions for the emergence of the Confédération paysanne and conditions for the production of new peasant ideology: elements for a socio-history of the progressive peasant movement*, in *Quaderni*, Paris, 2005, pp.71-83.

⁵² Sentenza della Corte di giustizia, *Confédération paysanne I, cit.*, punti 67 e 68.

Conseguentemente, insorgono forti limiti all'uso delle varietà di vite – generate tramite il ricorso alla tecnica *Crispr/Cas9* – per la vinificazione, quand'anche gli Stati membri intendessero inserirle nell'elenco delle uve da vino consentite sul loro territorio⁵³.

Un qualche limitato affievolimento a tale rigore sembra emergere da una successiva sentenza, pronunciata agli inizi dell'anno 2023⁵⁴, relativamente ad un caso in cui la Corte di Giustizia è stata chiamata a decidere se le nuove varietà vegetali⁵⁵, prodotte tramite mutagenesi *in vitro*, rientrano anch'esse nella nozione di OGM (al pari di quelle ove la mutagenesi sia stata conseguita ricorrendo ad

⁵³ Sentenza della Corte di giustizia, *Confédération paysanne I*, cit., punto 53: «... come previsto dall'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2001/18 spetta agli Stati membri, nel rispetto del principio di precauzione, provvedere affinché siano adottate tutte le misure atte ad evitare effetti negativi sulla salute umana e sull'ambiente che potrebbero derivare dall'emissione deliberata o dall'immissione in commercio di OGM. Ciò implica in particolare che una siffatta emissione deliberata o immissione sul mercato può avvenire solo al termine di procedure di valutazione dei rischi individuate rispettivamente nella parte B e nella parte C di tale direttiva. Orbene, com'è stato indicato al punto 48 della presente sentenza, i rischi per l'ambiente o la salute umana legati all'impiego di nuove tecniche o nuovi metodi di mutagenesi, ai quali fa riferimento il giudice del rinvio, potrebbero essere simili a quelli risultanti dalla produzione e dalla diffusione di OGM tramite transgenesi ...». Il principio così enunciato dalla Corte rappresenta quindi un paletto, cui deve sottostare anche il legislatore italiano, nel momento in cui si appresta ad esaminare il Disegno di legge (A.C.3310) – presentato alla Commissione Agricoltura della Camera dei Deputati il 15 dicembre 2021 – che vuole introdurre una procedura semplificata per la sperimentazione in campo aperto per fini scientifici e di ricerca delle piante ottenute mediante mutagenesi mirata e cisgenesi, modificando di conseguenza il D. lgs. 224 dell'8 luglio 2003 (GU n.194 del 22 agosto 2003), con cui a suo tempo venne recepita in Italia la Dir. (CE) 2001/18, cit., ma in modo monco, poiché successivamente mancò l'identificazione dei siti idonei per i campi sperimentali (prevista dal Decreto del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali del 19 gennaio 2005, portante le prescrizioni per la valutazione del rischio per l'agrobiodiversità, i sistemi agrari e la filiera agroalimentare, relativamente alle attività di rilascio deliberato nell'ambiente di OGM per qualsiasi fine diverso dall'immissione sul mercato (GU n.72 del 29 marzo 2005).

⁵⁴ Sentenza della Corte di Giustizia del 7 febbraio 2023, in causa C-688/2021, *Confédération paysanne II*, ECLI:EU:C:2023:75.

⁵⁵ Nella fattispecie si trattava sempre di colza.

una tecnica *Crispr/Cas9*) oppure no, dovendo in quest'ultima ipotesi essere invece equiparate alle varietà vegetali ottenute tramite mutagenesi *in vivo*, quest'ultima tecnica sì di modificazione genetica, ma utilizzata convenzionalmente in varie applicazioni con una lunga tradizione di sicurezza.

I Giudici di Lussemburgo sembrano aver scelto una soluzione di compromesso.

In via di massima, è stato ammesso che la mutagenesi *in vitro* vada equiparata a quella *in vivo*, sottraendo le varietà vegetali così ottenute dai rigori della direttiva in materia di OGM.

Tuttavia, siffatto principio non è stato enunciato in modo assoluto⁵⁶, lasciando invece aperta la possibilità di applicare la disciplina sugli OGM, con riferimento alle varietà vegetali derivate da mutagenesi *in vitro* combinante le modalità della mutagenesi *in vivo* con altre caratteristiche, distinte da quelle proprie di detta tradizionale tecnica.

In siffatte circostanze, infatti, «non può escludersi che l'applicazione di una tecnica o di un metodo aventi simili caratteristiche conduca a modificazioni genetiche dell'organismo interessato che differiscono, per la loro natura o per il ritmo al quale esse si verificano», rispetto a quelle ottenute mediante l'applicazione della mutagenesi *in vivo*.

In effetti, nelle culture *in vitro* possono verificarsi «variazioni genetiche ed epigenetiche, indicate con il nome di “variazioni somaclonali”⁵⁷, che sono più frequenti delle mutazioni spontanee» (come

⁵⁶ Le conclusioni dell'Avvocato Generale M. SZPUNAR (presentate il 27 ottobre 2022, in causa in causa C-688/2021, *Confédération paysanne II*, ECLI:EU:C:2022:841) andavano invece in un senso più permissivo, avendo ritenuto che la mutagenesi casuale applicata *in vitro* rientrasse nell'allegato I B, punto 1, della Dir. (CE) 2001/18/CE, *cit.*, e cioè fosse riconducibile alle tecniche o metodi di mutagenesi utilizzati convenzionalmente con una lunga tradizione di sicurezza, cui non si applicano le restrizioni previste per gli OGM. Vedasi in particolare i punti 64 e 65.

⁵⁷ P.J. LARKIN, W.R. SCOWCROFT, *Somaclonal variation — a novel source of variability from cell cultures for plant improvement*, in *Theoret. Appl. Genetics*, 1981, 60,

indicato nel parere emesso dall'Haut Conseil des Biotechnologies, a cui la stessa Corte ha fatto riferimento⁵⁸), per cui potrebbe dubitarsi – considerato il principio di precauzione – che il manifestarsi di dette variazioni comporti l'applicazione delle regole in materia di OGM.

In definitiva: senza voler minimamente entrare nel merito circa l'opportunità delle restrizioni imposte dal vigente quadro giuridico, è chiaro che esse impattano sull'utilizzazione di nuove varietà vegetali (ivi comprese le viti), ottenute non solo tramite la tecnica genetica *Crispr/Cas9*, ma – verosimilmente – anche mediante mutagenesi *in vitro* che conduca a variazioni somaclonali.

3. La recente proposta di regolamento UE in materia di nuove tecniche genomiche

La soluzione è dunque di natura politica, consistendo in una riforma dell'attuale quadro normativo.

In proposito, dopo aver proceduto alla rituale consultazione

p.197–214, <https://doi.org/10.1007/BF02342540>. Essi definirono come «*somaclonal variation*» le mutazioni indotte dalle condizioni di coltura *in vitro* sulle cellule che daranno origine, per differenziamento, a nuove gemme. La variazione somaclonale può riguardare tutto lo spettro di mutazioni note (mutazioni geniche, cromosomiche e genomiche) e provocare una significativa serie di cambiamenti molecolari (DNA mitocondriale, DNA del cloroplasto, DNA nucleare, amplificazione genica, espressione genica, eventi di trasposizione).

⁵⁸ Sentenza della Corte di Giustizia del 7 febbraio 2023, in causa C-688/2021, *Confédération paysanne II*, cit., punto 18.

pubblica (che ha ricevuto oltre settantamila commenti⁵⁹, a dimostrazione di quanto il tema sia sensibile)⁶⁰, la Commissione ha recentemente presentato una proposta per un regolamento relativo alle piante⁶¹ ottenute mediante alcune nuove tecniche genomiche (NGT⁶²) nonché agli alimenti e ai mangimi da esse derivati⁶³, secondo cui esso dovrebbe configurare una *lex specialis* rispetto alla legislazione in materia di OGM⁶⁴.

Tale proposta fa parte di un più ampio pacchetto (definito «*food*

⁵⁹ Da un canto, la maggior parte del mondo accademico, degli istituti di ricerca e dell'industria (biotecnologia, bioindustria, agricoltura, settore dei mangimi, trasformazione/fabbricazione di alimenti, selezione delle piante/delle sementi, prodotti fitosanitari/fertilizzanti, settore delle piante ornamentali, settori commerciali) e delle autorità pubbliche) sostengono che le attuali prescrizioni in materia di valutazione del rischio, previste dalla normativa vigente in materia di OGM, sono sproporzionate per le piante prodotte mediante mutagenesi mirata o cisgenesi: al riguardo, generalmente tali soggetti ritengono che la valutazione del rischio dovrebbe essere soggetta a prescrizioni adeguate alle caratteristiche e al profilo di rischio di una pianta. Dall'altro, la maggior parte delle organizzazioni ambientaliste, delle organizzazioni non governative (ONG) e delle organizzazioni del commercio al dettaglio e dei consumatori si è detta favorevole al mantenimento dello *status quo* (Proposta, di cui *infra*, p. 8).

⁶⁰ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13119-Legislazione-per-le-piante-prodotte-con-alcune-nuove-tecniche-genomiche_it

⁶¹ Gli animali ed i microrganismi sono esclusi dalla Proposta, in quanto al momento non sussistono ancora le condizioni per trarre pertinenti conclusioni in materia (p. 1).

⁶² Anche nella versione italiana della Proposta (di cui alla nota successiva) viene usata l'abbreviazione NGT.

⁶³ Commissione, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle piante ottenute mediante alcune nuove tecniche genomiche, nonché agli alimenti e ai mangimi da esse derivati, e che modifica il regolamento (UE) 2017/625, Bruxelles, 5.7.2023, COM(2023) 411 final, 2023/0226 (COD). Da ora, sinteticamente, la Proposta. Tutta la relativa documentazione è reperibile usando questo link: https://food.ec.europa.eu/plants/genetically-modified-organisms/new-techniques-biotechnology_en

⁶⁴ Capo I del testo del regolamento portato dalla Proposta.

and biodiversity package»⁶⁵), che si propone di modificare anche l'attuale legislazione unionale su produzione e commercializzazione di materiale riproduttivo vegetale⁶⁶ e forestale⁶⁷, sul monitoraggio e resilienza del suolo⁶⁸, sul trattamento dei rifiuti alimentari e tessili⁶⁹. Compresa nel pacchetto una comunicazione sull'uso sostenibile delle risorse naturali⁷⁰.

In base alla proposta in esame, le NGT – in cui rientra la mutagenesi mirata⁷¹ e la cisgenesi (compresa l'intragenesi)⁷² – sono considerate costituire un gruppo distinto di tecniche, capaci di portare

⁶⁵ EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE, *Plant reproductive material*, PE 754-645, dicembre 2023 (si veda la nota n. 7).

⁶⁶ COM (2023) 414 final del 5 luglio 2023, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla produzione e alla commercializzazione di materiale riproduttivo vegetale nell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) 2016/2031, (UE) 2017/625 e (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, e che abroga le direttive 66/401/CEE, 66/402/CEE, 68/193/CEE, 2002/53/CE, 2002/54/CE, 2002/55/CE, 2002/56/CE, 2002/57/CE, 2008/72/CE e 2008/90/CE del Consiglio (regolamento sul materiale riproduttivo vegetale).

⁶⁷ COM (2023) 415 final del 5 luglio 2023, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla produzione e alla commercializzazione di materiale forestale di moltiplicazione, che modifica i regolamenti (UE) 2016/2031 e (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, e che abroga la direttiva 1999/105/CE del Consiglio (regolamento sul materiale forestale di moltiplicazione).

⁶⁸ COM (2023) 416 final del 5 luglio 2023, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul monitoraggio del suolo e la resilienza (Normativa sul monitoraggio del suolo).

⁶⁹ COM (2023) 420 final del 5 luglio 2023, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti.

⁷⁰ COM (2023) 421 final del 5 luglio 2023, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni, Garantire un uso resiliente e sostenibile delle risorse naturali dell'UE.

⁷¹ «Termine generico utilizzato per descrivere tecniche più recenti di mutagenesi che induce una o più mutazioni in loci genomici bersaglio selezionati, senza l'inserimento di materiale genetico estraneo»: nota n. 3 alla Proposta.

⁷² «Inserimento di materiale genetico (ad esempio un gene) in un organismo ricevente da un donatore sessualmente compatibile (incrociabile). Il materiale gene-

a modificazioni più mirate e precise del genoma rispetto alle tecniche di selezione convenzionali ovvero a tecniche genomiche consolidate, il che permette di raggiungere risultati che potrebbero o meno essere conseguiti in natura o mediante tecniche di selezione convenzionali.

Nel testo della proposta legislativa la «*pianta NGT*» viene così definita: «una pianta geneticamente modificata ottenuta mediante mutagenesi mirata o cisgenesi, o una loro combinazione, a condizione che non contenga alcun materiale genetico non proveniente dal pool genetico dei selezionatori che possa essere stato temporaneamente inserito durante lo sviluppo della pianta NGT»⁷³.

A sostegno della proposta, viene richiamato il parere espresso dall'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA), secondo cui – per quanto concerne i rischi per la salute umana e animale e quelli per l'ambiente – non vi sono pericoli specifici legati alla mutagenesi mirata o alla cisgenesi⁷⁴. Inoltre, sempre secondo l'EFSA, nella mutagenesi mirata i potenziali effetti indesiderati, quali gli effetti fuori bersaglio, possono essere significativamente ridotti rispetto alla transgenesi o alle tecniche di selezione convenzionali: ciò permette di ridurre il numero dei dati necessari per la valutazione del rischio di tali piante e dei prodotti da loro derivati.

Anche il principio di «autonomia strategica aperta» nel contesto degli scambi commerciali internazionali entra in gioco per suffragare la proposta legislativa, siccome le NGT – applicabili a una serie molto più ampia di specie colturali, rispetto alle tecniche genomiche consolidate – vengono viste come un elemento utile per ridurre la dipendenza dell'Unione dalle importazioni di proteine vegetali e sostenere le esigenze specifiche delle regioni ultraperiferiche⁷⁵.

tico esogeno può essere introdotto senza modificazioni/riconfigurazioni (cisgenesi) oppure con modificazioni/riarrangiamenti (intragenesi)»: nota n. 4 alla Proposta.

⁷³ Capo I del testo del regolamento portato dalla Proposta, art. 3, comma 1, n. 2).

⁷⁴ Nota n. 6 alla Proposta, la quale contiene tutte le citazioni relative ai pareri scientifici acquisiti alla base dell'iniziativa legislativa della Commissione.

⁷⁵ Proposta, p. 3.

Altro elemento a sostegno della necessità di una nuova regolamentazione è ricollegato ai cambiamenti climatici e alla perdita di biodiversità, gravi fenomeni che hanno indotto a porre l'accento sulla resilienza a lungo termine della filiera alimentare e sulla necessità di passare a un'agricoltura ed a sistemi alimentari più sostenibili⁷⁶.

Ancora, in modo realistico viene evidenziato che l'attuale legislazione in materia di OGM sarà difficile da attuare e far rispettare per alcune piante prodotte mediante mutagenesi mirata o cisgenesi, in particolare le piante ottenute mediante le NGT, siccome per queste ultime non è possibile fornire un metodo di rilevazione specifico⁷⁷.

Infine, due studi esterni sulla legislazione dell'Unione in materia di OGM (realizzati però circa 10 anni fa, quando ancora la tecnica *Crispr/Cas9* era ignota) avevano evidenziato preoccupazioni in merito al fatto che il quadro legislativo è incentrato esclusivamente sui rischi e non risulta adatto a consentire all'Unione di trarre vantaggio dai nuovi sviluppi nel settore della biotecnologia⁷⁸.

Alla luce di tali considerazioni, non si prevede comunque una liberalizzazione incondizionata di tutte le piante ottenute mediante le NGT, giacché la proposta formulata dalla Commissione configura per loro un regime articolato su due livelli⁷⁹.

Il primo, molto liberale⁸⁰, si fonda su una semplice procedura di verifica ed è dedicato alle piante⁸¹ (ed i prodotti da loro derivati) NGT che potrebbero essere presenti anche in natura o venire prodotte mediante tecniche di selezione convenzionali. Esse riceverebbero un trattamento sostanzialmente analogo a quello per le piante

⁷⁶ Proposta, p. 2.

⁷⁷ Proposta, pp 3 e 7.

⁷⁸ Proposta, p. 7.

⁷⁹ Proposta, p. 11.

⁸⁰ Capo II del testo del regolamento portato dalla Proposta.

⁸¹ Definite «*piante NGT di categoria 1*» nell'art.3, comma 1, n. 7) del testo del regolamento portato dalla Proposta.

convenzionali: pertanto, non sarebbe più richiesta alcuna autorizzazione, valutazione del rischio, tracciabilità ed etichettatura (fatta eccezione per le sementi⁸²), come invece previsto per gli OGM⁸³. Tuttavia, le piante in questione sarebbero iscritte in un apposito istituendo registro, per ragioni di trasparenza.

La procedura di verifica⁸⁴ dovrebbe comportare una notevole riduzione degli oneri amministrativi e dei costi di conformità a carico dei selezionatori, principalmente a causa della riduzione delle prescrizioni in materia dei dati a ciò necessari rispetto alla situazione attuale. Difatti, si dovrebbero fornire solo i dati atti a dimostrare la conformità ai criteri di equivalenza rispetto alle tecniche di selezione convenzionali anziché i dati per la valutazione del rischio e sul metodo di rilevazione⁸⁵.

Il secondo⁸⁶, più restrittivo, livello è invece dedicato a tutte le altre piante⁸⁷ (e rispettivi prodotti derivati) NGT, e cioè quelle che non soddisfano i criteri di equivalenza rispetto alle piante convenzionali. In questo caso, dette piante NGT resterebbero soggette ad autorizzazione⁸⁸ – come accade oggi – ma la valutazione del rischio verrebbe adattata rispetto a quella per gli OGM, tenuto conto dei diversi profili di pericolo e delle difficoltà di rilevazione. Da ciò dovrebbe conseguire una sensibile riduzione dei costi di conformità connessi alle prescrizioni in materia di dati per la valutazione del rischio adattata⁸⁹, così conducendo a risparmi economici in favore dei selezionatori, cui sono destinati anche altri incentivi⁹⁰.

⁸² Art.10 del testo del regolamento portato dalla Proposta.

⁸³ Art. 5, comma 1, del testo del regolamento portato dalla Proposta.

⁸⁴ Art. 6 del testo del regolamento portato dalla Proposta.

⁸⁵ Proposta, p. 14.

⁸⁶ Capo III del testo del regolamento portato dalla Proposta.

⁸⁷ Definite «piante NGT di categoria 2» nell'art. 3, comma 1, n. 8) del testo del regolamento portato dalla Proposta.

⁸⁸ Art.13 del testo del regolamento portato dalla Proposta.

⁸⁹ Proposta, p. 14.

⁹⁰ Art. 22 del testo del regolamento portato dalla Proposta.

Le piante NGT soggette ad autorizzazione rimarrebbero vincolate anche alla tracciabilità e ad apposita etichettatura, come avviene per gli OGM⁹¹. Quindi per tali piante e rispettivi prodotti permarrrebbe l'obbligo di apporre l'iscrizione «geneticamente modificato»⁹².

Secondo la Commissione, siffatta soluzione dovrebbe costituire un punto di equilibrio, consentendo di immettere sul mercato un'ampia serie di piante NGT (e relativi derivati, compresi i mangimi e le sementi) con tratti potenzialmente in grado di contribuire a un sistema agroalimentare sostenibile, che verrebbero realizzate da diversi sviluppatori.

In ogni caso, resterebbe invece vietato utilizzare le piante NGT – a prescindere dalla loro eventuale equivalenza con quelle convenzionali – per la realizzazione di prodotti biologici, giacché il ricorso alle nuove tecniche genomiche appare attualmente incompatibile con il concetto stesso di produzione biologica e con la sua odierna percezione in capo ai consumatori⁹³. Al fine di mantenere integra ed esente da NTG la relativa filiera, permane allora l'obbligo di indicare l'uso delle NGT su tutte le sementi, senza distinzione alcuna, mentre per le piante sarà possibile far rispettivamente riferimento al registro di trasparenza ovvero all'etichettatura di accompagnamento.

Tra le disposizioni finali della proposta⁹⁴, è prevista la pubblicazione di orientamenti dettagliati⁹⁵ per assistere i selezionatori nelle varie incombenze burocratiche⁹⁶.

⁹¹ Proposta, p. 12.

⁹² Art.16 e 23 del testo del regolamento portato dalla Proposta.

⁹³ Proposta, p. 13.

⁹⁴ Capo IV del testo del regolamento portato dalla Proposta.

⁹⁵ Art. 29 del testo del regolamento portato dalla Proposta.

⁹⁶ Una volta autorizzate per effetto delle regole portate dalla Proposta, le piante NTG verrebbero iscritte nel registro europeo delle varietà vegetali (che raccoglierebbe in una unica sede quanto iscritto dagli Stati nei loro rispettivi registri nazionali) per la durata prevista dall'art. 69 del testo regolamentare oggetto della proposta legislativa sulla nuova disciplina della produzione e commercializzazione del materiale riproduttivo vegetale, portata da COM (203) 414 del 5 luglio 2023, final *cit.*

Non resta allora che attendere l'esito della procedura legislativa così avviata.

Il suo *iter* potrebbe però presentare magari qualche sorpresa, siccome nella discussione tra le istituzioni è entrato il tema dell'impatto che le NGT potrebbero avere sulla biodiversità e l'accesso delle popolazioni a semi e varietà vegetali necessarie per il sostentamento umano, come si esporrà in appresso (tema peraltro già oggetto di numerose osservazioni in sede di consultazione pubblica⁹⁷).

In effetti, nel dicembre 2023 non è stato possibile trovare un accordo in sede di Consiglio, tale da consentire di raggiungere la necessaria maggioranza qualificata, principalmente a causa delle «preoccupazioni sollevate dalle delegazioni in merito ai brevetti biotecnologici nella selezione vegetale»⁹⁸.

Di conseguenza, il Consiglio ha presentato un testo portante una soluzione di compromesso, la quale fa comunque salvi i principi alla base della categorizzazione dei prodotti NGT proposta dalla Commissione⁹⁹.

Come vedremo, questi ultimi sono anche condivisi in via di massima dal Parlamento europeo, ma la posizione circa i brevetti tecnologici sui prodotti NGT appare alquanto diversa¹⁰⁰.

⁹⁷ Proposta, p. 9: «la questione dei brevetti sulle NGT è stata sollevata da numerosi portatori di interessi. I selezionatori e le organizzazioni di agricoltori hanno espresso preoccupazioni circa la necessità di garantire l'accesso da parte dei selezionatori al materiale genetico brevettato nonché l'accesso degli agricoltori al materiale riproduttivo vegetale proveniente da piante NGT, tenendo presente che alcune piante NGT non sono distinguibili da quelle ottenute con tecniche di selezione convenzionali». Nulla viene però detto al riguardo nella parte della Proposta dedicata alla valutazione di impatto.

⁹⁸ Consiglio dell'Unione Europea, Fascicolo interistituzionale: 2023/0226(COD), 7 dicembre 2023, documento 16443/23, pag. 3.

⁹⁹ Consiglio dell'Unione Europea, documento 16443/23, *cit.*, pag. 3.

¹⁰⁰ Parlamento UE, *Amendments adopted by the European Parliament on 7 February 2024 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on plants obtained by certain new genomic techniques and their food and feed*, and amending Regulation (EU) 2017/625, testo approvato in prima lettura il 7 febbraio 2024, TA-9-2024-0067_EN.

Siccome nel corrente anno si terranno le elezioni politiche europee, insorge allora il dubbio che – data la complessità e la delicatezza dei temi trattati – la procedura legislativa in questione non riesca a perfezionarsi in tempo utile, prima cioè della naturale scadenza delle attuali istituzioni, nonostante la sua adozione rientri tra le priorità legislative riconosciute per il periodo 2023/2024¹⁰¹.

4. Un nuovo capitolo nello scontro tra diritti di proprietà intellettuale e diritto ai semi?

Le nuove varietà vegetali possono infatti costituire oggetto di specifici diritti di proprietà intellettuale¹⁰².

¹⁰¹ 2023/0001(NTT) - Joint Declaration 2023-24.

¹⁰² K. ADHIKARI, D. J. JEFFERSON, *Intellectual property law and plant protection: challenges and developments in Asia*, 2019; R. ANDERSEN, T. WINGEN, *Realising farmers' rights to crop genetic resources: success stories and best practices*, 2013; AA.VV., *Biodiversity and patents: overview of plants and fungi covered by patents in Plants, people, planet*, 2020, p.546-556; M. BLAKENEY, *Patents and plant breeding: implications for food security*, in *Amsterdam law forum*, 2011, p.73-88; P. L. CANTUÁRIA, *Providing protection for plant genetic resources: patents, sui generis systems, and biopartnerships*, 2002; C. CHIROLLA, *Intellectual property, agriculture and global food security: the privatization of crop diversity*, 2011; E. DERCLAYE, *Patents and plant variety rights*, in *Research handbook on empirical studies in intellectual property law*, 2023; F. GENOVESE, G. OLIVIERI, *Proprietà intellettuale: segni distintivi, mappatura di marchi e brevetti, disegni e modelli, analisi di prodotti a semiconduttori, nuove varietà vegetali, segreti industriali*, 2021; C. GODT, *Technology, patents and markets: the implied lessons of the EU Commission's intervention in the Broccoli/Tomatoes case of 2016 for modern (plant) genome editing*, in *International review of intellectual property and competition law*, 2018, p.512-535; J. HOLTHUIS, M. VAN DER VELDEN, *Plant variety rights versus plant patents: legal developments and frictions in a regional perspective*, in *Business law international*, 2019, p.95-91; B. IKUTA, *Genetically modified plants, patents, and terminator technology: the destruction of the tradition of seed saving*, in *Ohio Northern University law review*, 2009, p.731; D. JEFFERSON, *Towards an ecological intellectual property: reconfiguring relationships between people and plants in Ecuador*, 2020; C. LAWSON, J. SANDERSON, *The intellectual property and food project: from rewarding innovation and creation to feeding the world*, 2016; C. Lawson, B. CHARNLEY, *Intellectual*

Da un canto, la proprietà viene riconosciuta – a livello internazionale¹⁰³, unionale¹⁰⁴ ed italiano¹⁰⁵ – in favore di chi ha creato una varietà (definita come «[...] un insieme vegetale di un taxon botanico del grado più basso conosciuto»¹⁰⁶), l'ha scoperta o l'ha messa

property and genetically modified organisms: a convergence in laws, 2015; O. Mills, *Biotechnological inventions: moral restraints and patent law*, 2016; M. RIMMER, *Intellectual property and biotechnology biological inventions*, 2008; M. RIMMER, A. MCLENNAN, *Intellectual property and emerging technologies the new biology*, 2012; E. SALAMI, *Patent protection and plant variety rights for plant related inventions in the EU and selected jurisdictions*, in *European intellectual property review*, 2018, p. 630-640; J. SANDERSON, *Plants, people and practices: the nature and history of the UPOV Convention*, 2017; B. SHERMAN, S. CHAPMAN, *Intellectual property and agriculture*, 2020; R. SIRKORSKI, Z. ZEMEA-PACUD, *Patents and plants*, in *Patents as an incentive for innovation*, 2021; H. SOMSEN, *The regulatory challenge of biotechnology human genetics, food and patents*, 2007; S. STERCKX, J. COCKBAIN, *The patentability in Europe of plants produced by conventional plant breeding processes: The European patent office enlarged board of appeal cases G-2/12 Tomatoes II/State of Israel and G-2/13 Broccoli II/Plant Bioscience*, in *European intellectual property review*, 2015, p.193-196; G. WÜRTEMBERGER, *European union plant variety protection*, 2021.

¹⁰³ Convenzione Internazionale per la Protezione delle Varietà Vegetali, stipulata a Parigi nel 1961 (ratificata dall'Italia con legge 16 luglio 1974 n. 722, in *G.U.* n.26 del 28 gennaio 1975, poi confluita nel Codice della proprietà intellettuale, di cui *infra*) e successivamente modificata, in ultimo il 19 marzo 1991. Mediante detta convenzione è stata istituita l'Unione Internazionale per la Protezione delle Nuove Varietà Vegetali (UPOV), organizzazione intergovernativa che ha sede a Ginevra.

¹⁰⁴ Regolamento (CE) n. 2100/1994 del Consiglio del 27 luglio 1994, concernente la privativa comunitaria per ritrovati vegetali, in *GUCE* n. L 227 del 1° settembre 1994, p. 1 (versione consolidata attuale del 31 gennaio 2008).

¹⁰⁵ Codice della proprietà intellettuale (d. lgs. n. 30 del 10 febbraio 2005, in *GU* n. 52 del 4 marzo 2005), sezione VIII del capo II.

¹⁰⁶ Convenzione Internazionale per la Protezione delle Varietà Vegetali, testo attuale (come in ultimo modificato nel 1991), art.1, punto vi): «*on entend par "variété" un ensemble végétal d'un taxon botanique du rang le plus bas connu qui, qu'il réponde ou non pleinement aux conditions pour l'octroi d'un droit d'obtenteur, peut être - défini par l'expression des caractères résultant d'un certain génotype ou d'une certaine combinaison de génotypes,- distingué de tout autre ensemble végétal par l'expression d'au moins un desdits caractères et - considéré comme une entité eu égard à son aptitude à être reproduit conforme*». Stessa definizione si trova all'art.5, comma 2, del Reg. (CE) 2100/1994, *cit.*

a punto (il costitutore della varietà), se la varietà è nuova, distinta, omogenea e stabile¹⁰⁷.

Ciò consente di riservare al costitutore per un significativo periodo di tempo¹⁰⁸ il diritto di produzione o riproduzione della varietà – ivi compresa la moltiplicazione vegetativa – nonché il suo magazzino, la sua commercializzazione e quella del prodotto derivante dalla coltivazione¹⁰⁹, sino a quanto non opera il principio di esaurimento¹¹⁰.

Dall'altra, l'Unione Europea protegge pure le innovazioni biotecnologiche¹¹¹, consentendo la brevettabilità delle invenzioni aventi quale oggetto piante o animali, «se l'eseguibilità tecnica dell'invenzione non è limitata ad una determinata varietà vegetale o razza animale»¹¹², fermo restando che la brevettabilità è esclusa per le varietà vegetali, le razze animali ed i procedimenti essenzialmente biologici (e cioè consistenti in fenomeni naturali, quali l'incrocio o la selezione)¹¹³ di produzione di vegetali o di animali¹¹⁴. Diviene così possibile brevettare un procedimento, implicante un'invenzione tecnologica, attraverso cui s'introduce nel DNA della nuova varietà un

¹⁰⁷ S. MARIANI, *La "qualità del seme" nella normativa europea, tra sicurezza sementiera, food security e sostenibilità*, in *Rivista dir. alim.*, 2022, 4, p. 157.

¹⁰⁸ Convenzione Internazionale per la Protezione delle Varietà Vegetali, *cit.*, testo attuale, art. 14; Reg. (CE) 2100/1994, *cit.*, art. 19.

¹⁰⁹ Convenzione Internazionale per la Protezione delle Varietà Vegetali, *cit.*, testo attuale, art.19, secondo cui il periodo minimo di tutela deve essere di venti anni, aumentato a venticinque per le specie arboree e le viti; Reg. (CE) 2100/1994, *cit.*, art.13, prevede che la privativa duri per venticinque anni, fatta eccezioni per le specie arboree e le viti, ove il periodo è esteso a trenta anni.

¹¹⁰ Convenzione Internazionale per la Protezione delle Varietà Vegetali, *cit.*, testo attuale, art.16; Reg. (CE) 2100/1994, *cit.*, art. 16.

¹¹¹ Direttiva (CE) 44/1998 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 6 luglio 1998, sulla protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche (*GUCE* n. L 213 del 30 luglio 1998), attuata in Italia con il d.lg. del 10 gennaio 2006, n. 3 (convertito con legge 22 febbraio 2006, n. 78, in *GU* n.58 del 10 marzo 2006).

¹¹² Dir. (CE) 44/1998, *cit.*, art. 4, comma 2.

¹¹³ Dir. (CE) 44/1998, *cit.*, art. 2, comma 2.

¹¹⁴ Dir. (CE) 44/1998, *cit.*, art. 4, comma 1.

tratto non riconducibile ad un semplice incrocio, realizzato con metodi tradizionali o tecnologici. Il nuovo genoma potrà dunque essere oggetto di protezione¹¹⁵.

Entrambe le privative intellettuali poc'anzi menzionate subiscono comunque una certa limitazione per effetto del cosiddetto «*privilegio dell'agricoltore*»¹¹⁶, secondo cui la vendita o un'altra forma di commercializzazione di materiale di riproduzione di origine vegetale, effettuata da parte del titolare delle privative in questione nei confronti di un agricoltore a fini di sfruttamento agricolo, «*implica l'autorizzazione in favore di quest'ultimo soggetto ad utilizzare il prodotto del raccolto per la riproduzione o la moltiplicazione in proprio nella propria azienda*».

In buona sostanza, l'agricoltore che acquista semi o piante coperti da privativa non ne ottiene la proprietà assoluta, bensì un diritto all'uso in base a quanto pattuito nel contratto di cessione, oltre al diritto alla riproduzione nei termini previsti dal citato privilegio.

Tale disciplina (non interessata dalle riforme proposte con il summenzionato «*food and biodiversity package*») consente sì di incentivare la ricerca, garantendo un utile economico a chi la intraprende sostenendone i costi¹¹⁷. Nel momento in cui le principali varietà vegetali utilizzate in agricoltura dovessero risultare coperte da privative, però, si profilerebbe forse uno scenario in cui il libero accesso al loro utilizzo risulterebbe impedito, verosimilmente ai danni delle popolazioni più deboli e meno abbienti, rischiando così di pregiudicare il soddisfacimento di quegli stessi bisogni alimentari per cui si intende incentivare la ricerca¹¹⁸.

¹¹⁵ M. BLAKENEY, *DNA Patenting*, in (a cura di H.B. SINGH, A. JHA, C. KESWANI) *Intellectual Property Issues in Biotechnology*, Londra, 2016, p. 128 e ss.

¹¹⁶ Convenzione Internazionale per la Protezione delle Varietà Vegetali, *cit.*, testo attuale, art.15, comma 2; Reg. (CE) 2100/1994, *cit.*, art.14; Dir. (CE) 44/1998, *cit.*, art.11.

¹¹⁷ E. STEFANINI, *Gli OGM e i diritti fondamentali*, in *Il diritto degli OGM tra possibilità e scelta*, *cit.* p. 59-76.

¹¹⁸ UNITED NATIONS, GENERAL ASSEMBLY, Report of the Special Rapporteur on the right to food (O. DE SCHUTTER), *The right to food, Seed policies and the right*

Rischio ancora maggiore, qualora i detentori di tali privative riuscissero ad operare in regime di oligopolio o, peggio ancora, monopolistico.

Avvisaglie al riguardo già emergono con riferimento ad alcuni casi, relativi alla concessione di diritti di privativa intellettuale su alcune varietà vegetali ottenute mediante tecniche convenzionali.

Nel marzo 2015, infatti, la Commissione allargata di ricorso dell'Ufficio europeo dei brevetti (UEB) aveva deciso per l'ammissibilità di tale tutela nei casi riguardanti rispettivamente una varietà di pomodoro con basso contenuto acquoso ed una varietà anticancerogena di broccolo, entrambe generate senza manipolazione genetica, ma tramite processi convenzionali di incrocio e selezione¹¹⁹.

In risposta, sul finire dello stesso anno il Parlamento europeo aveva adottato una risoluzione non vincolante, in cui chiedeva alla Commissione di trasmettere a UEB chiarimenti riguardanti le perti-

to food: enhancing agrobiodiversity and encouraging innovation, 23 luglio 2009, A/64/170, la cui sintesi è (p. 2): «the professionalization of breeding and its separation from farming leads to the emergence of a commercial seed system, alongside the farmers' seed systems through which farmers traditionally save, exchange and sell seeds, often informally. This shift has led to grant temporary monopoly privileges to plant breeders and patent-holders through the tools of intellectual property, as a means to encourage research and innovation in plant breeding. In this process, however, the poorest farmers may become increasingly dependent on expensive inputs, creating the risk of indebtedness in the face of unstable incomes. Private-led research may seek to satisfy the needs of farmers in industrialized countries, while neglecting those of poor farmers in developing countries. The farmers' seed systems may be put in jeopardy, although most farmers in developing countries still rely on such systems, which, for them, are a source of economic independence and resilience in the face of threats such as pests, diseases or climate change. Finally, agrobiodiversity may be threatened by the uniformization encouraged by the spread of commercial varieties». In dottrina recente: L. VAGNI, *La proprietà dei semi in agricoltura: spunti ricostruttivi*, in *Riv. diritti comparati*, 2020, p. 81.

¹¹⁹ Decisione della commissione allargata di ricorso dell'Ufficio europeo dei brevetti del 25 marzo 2015 nei procedimenti G2/12 (pomodori) e G2/13 (broccoli).

nenti norme unionali (affinché potessero essere utilizzate come strumento complementare d'interpretazione¹²⁰) e, soprattutto, reiterava l'obiezione alla brevettabilità dei prodotti derivati dalla coltura convenzionale, sottolineando che nessuno degli Stati firmatari della Convenzione sul brevetto europeo¹²¹ concede diritti di esclusiva sui prodotti ottenuti con metodi tradizionali¹²².

Di conseguenza, nell'anno successivo la Commissione pubblicava una nota al riguardo¹²³, così portando UEB a modificare la propria politica, in modo da non concedere brevetti ai prodotti ottenuti tramite processi essenzialmente biologici¹²⁴. Ciò avveniva emendando il regolamento esecutivo della Convenzione, operazione giustificata dalla circostanza che – ai sensi del regolamento stesso¹²⁵ –

¹²⁰ Dir. (CE) 44/1998, *cit.*

¹²¹ Convenzione sul brevetto europeo del 5 ottobre 1973, di cui rileva in particolare l'articolo 53, lettera b).

¹²² Risoluzione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2015 sui brevetti e la privativa per i ritrovati vegetali, P8_TA(2015)0473, con cui l'assemblea «considerando che l'accesso al materiale biologico delle piante avente caratteristiche vegetali è essenziale per stimolare l'innovazione e lo sviluppo di nuove varietà, al fine di garantire la sicurezza alimentare a livello globale, far fronte ai cambiamenti climatici e impedire i monopoli nel settore della selezione vegetale, fornendo al contempo maggiori opportunità alle PMI» e – pur riconoscendo l'importanza dei diritti di privativa intellettuale per lo sviluppo di nuovi prodotti – «invita la Commissione e gli Stati membri ad assicurare che l'Unione europea tuteli l'accesso garantito al materiale ottenuto mediante procedimenti essenzialmente biologici e il suo utilizzo per ottenere varietà vegetali, al fine di evitare, se del caso, che vi siano interferenze con le pratiche che garantiscono l'esenzione per i costitutori».

¹²³ Commissione UE, Comunicazione relativa a determinati articoli della direttiva 98/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche (2016/C 411/03), in *GUUE* n. C 411 dell'8 novembre 2016, p. 3.

¹²⁴ Administrative Council of the European Patent Organization, decisione del 29 giugno 2017 *amending Rules 27 and 28 of the Implementing Regulations to the European Patent Convention*, CA/D 6/17, OJ EPO 7/2017, p. A56.

¹²⁵ Administrative Council of the European Patent Organization. decisione del 16 giugno 1999, recante modifiche al regolamento di attuazione della Convenzione sul brevetto europeo, OJ EPO 7/1999, p. 437, che ha introdotto gli articoli da 23b a 23e. Il primo di loro sancisce: «for European patent applications and patents concerning biotechnological inventions, the relevant provisions of the Convention

le norme unionali in questione rappresentano un criterio ermeneutico per l'interpretazione della Convenzione stessa.

Tuttavia, nel dicembre 2018 tale nuovo orientamento veniva casato dalla Commissione di ricorso di UEB¹²⁶, motivando la propria decisione sulla forza prevalente della Convenzione in questione¹²⁷ rispetto alle sue norme attuazione¹²⁸ (aspetto su cui aveva anche concordato la stessa Commissione europea¹²⁹).

Il che così conduce ad un conflitto tra il sistema della Convenzione e quello dell'Unione Europea¹³⁰.

Insomma, lo scenario futuro potrebbe assumere tinte fosche¹³¹, quando le innovazioni tecnologiche – anziché andare a beneficio dell'umanità – dovessero tradursi in uno strumento ai danni della biodiversità¹³² e privassero molte popolazioni dell'accesso alle sementi o alle varietà vegetali fondamentali per la loro esistenza¹³³. Ci

shall be applied and interpreted in accordance with the provisions of this chapter. Directive 98/44/EC of 6 July 1998 on the legal protection of biotechnological inventions shall be used as a supplementary means of interpretation». In una successiva revisione, tale norma è divenuta l'art. 26 (17^a edizione, novembre 2020).

¹²⁶ Chambres de recours de l'Office européen des brevets, decisione 5 dicembre 2018, caso T 1063/ 18 - 3.3.04.

¹²⁷ Art. 53 (b) della Convenzione, secondo cui: «European patents shall not be granted in respect of: ... (b) plant or animal varieties or essentially biological processes for the production of plants or animals; this provision shall not apply to microbiological processes or the products thereof; ...».

¹²⁸ Art. 28, comma 2, Regolamento esecutivo della Convenzione, secondo cui: «(2) Under Article 53(b), European patents shall not be granted in respect of plants or animals exclusively obtained by means of an essentially biological process».

¹²⁹ Commissione UE, Comunicazione relativa a determinati articoli della direttiva 98/44/CE, *cit.*, punto 1.1, secondo paragrafo.

¹³⁰ Risoluzione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2015, *cit.*, punto 5.

¹³¹ Per un punto di vista: <https://www.swissinfo.ch/ita/economia/i-brevetti-sulle-nuove-variet%C3%A0-vegetali-suscitano-timori-per-il-futuro-alimentare/47301570>.

¹³² N. FERRUCCI, *Riflettendo sulla biodiversità*, in *Rivista dir. alim.*, 2023, 2, p. 13.

¹³³ F. COLLART DUTILLEUL, J. P. BUGNICOURT, *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde*, 2013; J. CASQUIER, R. ORTIZ, *Las semillas transgénicas: un debate bioético?*, in *Derecho PUCP*, 2012 (69), pp. 281-300; R. PENNAZIO, *Ac-*

si domanda, allora, se tale cupa prospettiva possa concretizzarsi, quale non voluta conseguenza di un prossimo massiccio impiego delle promettenti nuove tecniche genomiche.

A richiamare l'attenzione del legislatore intervengono¹³⁴ anche alcuni strumenti internazionali, adottati in epoca successiva rispetto alle fonti da cui sono scaturiti i citati diritti di proprietà intellettuale.

Innanzitutto, il Trattato Internazionale sulle Risorse Genetiche Vegetali per l'Alimentazione e l'Agricoltura¹³⁵ impone fra l'altro alle Parti contraenti di adottare le misure necessarie (seppure da individuare in funzione delle proprie esigenze e priorità), al fine di attribuire agli agricoltori il diritto di partecipare sia all'equa ripartizione dei vantaggi derivanti dall'utilizzazione delle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura, sia all'adozione di decisioni a livello nazionale sulle questioni relative alla conservazione e all'uso sostenibile di tali risorse. Si riconosce e ricompensa così l'enorme contributo apportato costantemente dalle comunità locali ed autotone nonché dagli agricoltori di tutte le regioni del mondo – in particolare quelli dei centri di origine e di diversità delle piante coltivate – alla conservazione e alla valorizzazione delle risorse fitogenetiche, le quali costituiscono la base della produzione alimentare e agricola nel mondo intero¹³⁶.

cess to genetic resources between biodiversity protection and intra-generational solidarity, in *BioLaw Journal*, 3/2022, pp. 82-83.

¹³⁴ Il tema del coinvolgimento sociale nelle politiche di innovazione tecnologica viene trattato da M. MAURO, *OGM e coesistenza: il punto sulla disciplina europea, alla luce degli orientamenti della Corte di giustizia. Ultimo atto prima di una riforma?*, *cit.*, p.72 e ss., oltre nota 7 per le indicazioni bibliografiche, cui si rinvia. Vedasi anche F. ALBISINNI, *Scienze della vita, produzione agricola e lawmakers: una relazione incerta*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2018, p.769

¹³⁵ Trattato Internazionale sulle Risorse Genetiche Vegetali per l'Alimentazione e l'Agricoltura, adottato a Roma il 3 novembre 2001 durante la XXXI riunione della conferenza della FAO, Ratificato dall'Italia con legge 6 aprile 2004, n. 101 (in *GU* n. 95 del 23 aprile 2004).

¹³⁶ Trattato Internazionale sulle Risorse Genetiche Vegetali per l'Alimentazione e l'Agricoltura, *cit.* art. 9.

Inoltre, il Protocollo di Nagoya¹³⁷ del 2010, aggiunto alla precedente Convenzione di Rio sulla Diversità Biologica¹³⁸, rafforza il diritto delle comunità – che hanno contribuito a sviluppare le riserve genetiche – a partecipare in modo equo e corretto ai benefici discendenti sia dalla loro successiva utilizzazione, sia dalla loro commercializzazione¹³⁹.

Infine, la Dichiarazione ONU sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali e la transizione verso un'agricoltura sostenibile, adottata nel 2018¹⁴⁰, riconosce loro il «diritto ai semi». Esso comprende: «(a) The right to the protection of traditional knowledge relevant to plant genetic resources for food and agriculture; (b) The right to equitably participate in sharing the benefits arising from the utilization of plant genetic resources for food and agriculture; (c) The right to participate in the making of decisions on matters relating to the conservation and sustainable use of plant genetic resources for food and agriculture; (d) The right to save, use, exchange and sell their farm-saved seed or propagating material». A ciò si accompagna il diritto dei contadini¹⁴¹ a mantenere, controllare, proteggere e sviluppare le proprie sementi nonché di disporne per tempo debito in una sufficiente quantità a prezzi

¹³⁷ The Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization (ABS), adottato il 29 ottobre 2010 ed entrato in vigore il 12 ottobre 2014.

¹³⁸ *Convention on Biological Diversity*, adottata a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992 ed entrata in vigore il 29 dicembre 1993, alla quale aderiscono 192 Stati oltre l'Unione Europea. Si veda in particolare l'art. 15, comma 7 e l'art. 19.

¹³⁹ Nagoya Protocol, *cit.*, art. 5.

¹⁴⁰ UNITED NATIONS, GENERAL ASSEMBLY, *Declaration on the rights of peasants and other people working in rural areas*, 17 dicembre 2018, A/RES/73/165. Si veda in particolare l'art. 18.

¹⁴¹ La nozione di contadino è contenuta nell'art.1, comma 1, della Dichiarazione: «a peasant is any person who engages or who seeks to engage, alone, or in association with others or as a community, in small-scale agricultural production for subsistence and/or for the market, and who relies significantly, though not necessarily exclusively, on family or household labour and other non-monetized ways of organizing labour, and who has a special dependency on and attachment to the land».

ragionevoli. Per renderlo effettivo, agli Stati spetta l'adozione di apposite misure per supportare l'uso dei semi utilizzati dai contadini e sostenere l'agrobiodiversità.

Detta Dichiarazione è stata poi espressamente richiamata dal Parlamento europeo nella propria recente risoluzione del 14 giugno 2023¹⁴², riconoscendo che il diritto all'alimentazione dei popoli «è intrinsecamente legato ai sistemi di sementi degli agricoltori e al loro diritto indivisibile di conservare, utilizzare, scambiare e vendere liberamente i semi di produzione agricola»¹⁴³.

Sulla base anche di tale premessa, affrontando poi il tema delle nuove pratiche colturali, il Parlamento ha sì «riconosciuto l'importanza di rendere le colture più resilienti ai cambiamenti climatici e ai nuovi agenti patogeni, di aumentare e mantenere i rendimenti nel breve e lungo termine, in particolare alla luce dei periodi di siccità e della carenza idrica che colpiscono un numero crescente di Stati membri dell'UE»¹⁴⁴. Pertanto il Parlamento ha invitato la Commissione a «sostenere l'uso mirato e l'ulteriore sviluppo di nuove tecniche di selezione in agricoltura»¹⁴⁵ nonché a «valutare meglio gli effetti degli organismi geneticamente modificati sulla salute, la biodiversità e l'inclusione sociale, nonché sulla libertà di scelta degli agricoltori e dei consumatori»¹⁴⁶, ritenendo inoltre che «l'applicazione mirata di nuove tecniche genomiche e l'approvazione di sementi che impiegano tali tecniche nell'UE siano misure importanti per rendere l'agricoltura sostenibile nel contesto del Green Deal europeo e della strategia “Dal produttore al consumatore”»¹⁴⁷.

¹⁴² Risoluzione del Parlamento europeo del 14 giugno 2023 sul garantire la sicurezza alimentare e la resilienza a lungo termine dell'agricoltura dell'UE, P9_TA(2023)0238, Sul tema, si ricordano anche le precedenti risoluzioni del 3 maggio 2022 su un piano d'azione dell'UE per l'agricoltura biologica, P9_TA(2022)0136, e del del 9 giugno 2021 sulla strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 - Riportare la natura nella nostra vita, P9_TA(2021)0277.

¹⁴³ Risoluzione del 14 giugno 2023, *cit.*, Considerando P.

¹⁴⁴ Risoluzione del 14 giugno 2023, *cit.*, punto 32.

¹⁴⁵ Risoluzione del 14 giugno 2023, *cit.*, punto 34.

¹⁴⁶ Risoluzione del 14 giugno 2023, *cit.*, punto 37.

¹⁴⁷ Risoluzione del 14 giugno 2023, *cit.*, punto 39.

Però, nel contempo il Parlamento europeo ha richiesto «un'analisi completa degli effetti socioeconomici e ambientali che i brevetti relativi ai processi di selezione, al materiale di moltiplicazione delle piante e a parti degli stessi hanno sul sistema alimentare, compreso il loro potenziale in termini di aumento della concentrazione del mercato e della monopolizzazione nella filiera alimentare, nonché sull'accessibilità economica e la disponibilità dei prodotti alimentari»¹⁴⁸.

Coerentemente con detta sua precedente posizione, approvando con modificazioni – in prima lettura, durante la seduta del 7 febbraio 2024 – il testo della proposta legislativa sulle NGT, il Parlamento europeo ha apportato vari emendamenti¹⁴⁹, fra cui l'introduzione *ex novo* di un articolo¹⁵⁰, volto a modificare il contenuto della vigente direttiva sulla protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche¹⁵¹. Così facendo, il Parlamento intende escludere la brevettabilità di piante, materiale vegetale e sue parti, informazioni genetiche e caratteristiche del processo che rientrano nella disciplina in discussione sulle NGT ovvero che sono ottenibili mediante tecniche di modificazione genetica non soggette alle regole sugli OGM¹⁵².

In conclusione: se da un canto la disciplina dell'Unione Europea in materia di OGM appare verosimilmente superata alla luce delle recenti scoperte scientifiche, che hanno reso disponibili le Nuove Tecniche Genomiche, dall'altro la sua riforma sembra offrire anche l'occasione per riconsiderare la portata dei diritti di privativa intellettuale sulle nuove varietà vegetali¹⁵³, per garantire equità alle comunità che hanno contribuito a creare la stessa ricchezza genetica e

¹⁴⁸ Risoluzione del 14 giugno 2023, *cit.*, punto 38.

¹⁴⁹ TA-9-2024-0067_EN, *cit.*, amendments 69, 291cp1, 230/rev1 and 291cp3.

¹⁵⁰ TA-9-2024-0067_EN, *cit.*, art. 33 a, «Amendments to Directive 98/44/EC».

¹⁵¹ Dir. (CE) 44/1998 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 6 luglio 1998, *cit.*

¹⁵² Dir. (CE) 2001/18/CE, *cit.*, allegato I, parte B, indicante le tecniche di modificazione genetica di cui all'art. 3 della stessa e, cioè, quelle non soggette all'applicazione delle regole sugli OGM.

¹⁵³ UNITED NATIONS, GENERAL ASSEMBLY, *Report of the Special Rapporteur on the*

per scongiurare pericolosi oligopoli, specie se il mercato presenta un alto livello di concentrazione¹⁵⁴.

Ermenegildo Mario Appiano

ABSTRACT:

Oltre ai divieti posti dal regolamento UE sulla OCM dei prodotti agricoli, l'uso di nuove varietà di vite ottenute mediante l'innovativa tecnica «*Crispr/Cas*» incorre – secondo la Corte di giustizia – nelle restrizioni derivanti dalla disciplina in materia di OGM, sebbene si tratti semplicemente di cisgenesi e siano assenti aspetti trasgenici. Per modificare la situazione, serve dunque un apposito provvedimento legislativo, la cui adozione è stata recentemente proposta dalla Commissione ed è qui oggetto di analisi.

right to food, cit., dove si legge (p. 10): «a number of concerns are raised by the development of intellectual property rights over the past few years. It will lead to transfers of resources from technology users to technology producers, both within States and between States. The oligopolistic structure of the input providers' market may result in poor farmers being deprived of access to seeds productive resources essential for their livelihoods, and it could raise the price of food, thus making food less affordable for the poorest».

¹⁵⁴ S. BONNY, *Corporate concentration and technological change in the global seed industry*, in *Sustainability*, Basel, 2017, p.1632; M. MOSQUERA, *Transgenic cultures: from the economic viewpoint*, in *Revista Colombiana de biotecnologia*, 2011, Vol.3 (1), p. 44-52; G. SARFATI, *The limits of power of multinational companies: the Cartagena protocol on biosafety*, in *Ambiente & sociedade*, 2008, Vol.11 (1), p.117-130; S. TRABALZINI, *Monsanto, la padrona dei semi GM*, in *Limes – I popoli di Seattle*, 2001, 3; P. FONTANA, *OGM e fame, la rivoluzione mancata*, in *Popoli*, 2013, febbraio, p.15; M. L. YAYA-LANCHEROS, A. CHAPARRO-GIRALDO, *Intellectual property rights and agro-biotechnology: limitations and alternatives*, in *Revista Colombiana de biotecnologia*, 2008, p. 49-59.

EN:

In addition to the prohibitions arising from the UE regulation on agricultural products CMO, the use of new vine varieties - obtained through the innovative «Crispr/Cas» technique - incurs the restrictions deriving from the UE directive on GMOs, even if it is a matter of cisgenesis and transgenic aspects are absent, according to the Court of justice. Such a situation can be changed only by a specific legislative act that the Commission has recently proposed and it is the subject of this paper.

PAROLE CHIAVE:

Nuove tecniche genomiche – *Crispr/Cas9* - OGM – varietà di uve da vino – diritto vitivinicolo

New genomic techniques – *Crispr/Cas9* - GMOs – wine grape varieties – wine law

AREE MONTANE E STRUMENTI DI TUTELA DELLA BIODIVERSITÀ

Sommario: 1. *Le aree montane* – 2. *La tutela della biodiversità* – 3. *Il «sistema delle aree protette»* – 4. *Agricoltura e biodiversità: il ruolo della PAC* – 5. *Casi studio sul territorio ossolano: dal formaggio Bettelmatt alla segale* – 6. *Conclusioni*

1. Le aree montane

La Regione alpina, ma in generale la montagna, si caratterizza per il ricco patrimonio naturale, la fragilità territoriale e il clima spesso ostile. Le sue caratteristiche climatiche, geografiche e geologiche non la rendono incompatibile con la vita umana, ma semplicemente dotata di proprie particolarità che richiedono un'attenzione specifica.

Da questa consapevolezza si nota nel tempo lo sviluppo di una normativa multilivello per le aree montane il cui punto di partenza è l'individuazione di quelle zone che possono essere definite montane per circoscriverle e cogliere in concreto i loro bisogni, punti di forza, criticità e specificità. Inoltre, si è arrivati a considerare le aree in questione come «aree risorsa», anziché come «aree problema»: si tratta di luoghi caratterizzati dalla «montanità» intesa come un bene comune, un insieme di soggettività, che affondano le radici in culture, tradizioni e realtà dei territori, e rappresenta un modo di vivere la montagna¹.

Poste queste premesse ci si addentra nella normativa nazionale, europea e internazionale relativa alle aree montane. All'interno dell'ordinamento italiano si può notare come inizialmente alla montagna venisse riconosciuto un ruolo centrale, in particolare

¹ *Position paper 2022, Gruppo di lavoro sul Goal 11, Le aree interne e la montagna per lo sviluppo sostenibile, ASVIS, gennaio 2022, p. 14.*

attraverso la legge 31 gennaio 1994, n. 97². Infatti, all'interno della citata legge il legislatore non s'interessa solo dell'aspetto ambientale, ma anche economico e del benessere della popolazione residente: abbraccia la montagna nella sua globalità, ma soprattutto abbandona lo stampo di tipo assistenziale, caratterizzante la normativa precedente³.

Con gli interventi successivi⁴ si osserva la perdita di centralità della montagna che viene assimilata ad aree con cui presenta elementi in comune e spesso coincide, pur rimanendo distinta da esse. Infatti, si dice che si è passati da leggi statali organiche a provvedimenti che riguardano anche la montagna.

Unica eccezione è rappresentata dalla c.d. Legge Delrio⁵ che riconosce la specificità di determinate zone montane e di confine, quali la Provincia del Verbano-Cusio-Ossola, la Provincia di Sondrio e la Provincia di Belluno, per far sì che ad esse vengano attribuite «forme particolari di autonomia» (art. 1, comma 52).

Come anticipato le aree montane sono ora assimilate ad altre aree, in particolare alle aree interne⁶ per opera della relativa Strategia nazionale⁷ che mira a contrastare lo spopolamento delle aree montane, creare nuove possibilità di reddito e assicurare agli

² Legge 31 gennaio 1994, n. 97 *Nuove disposizioni per le zone montane*, in *Gu* n. 32 del 9 febbraio 1994 – Suppl. Ordinario n. 24.

³ Si fa riferimento alla legge 25 luglio 1952, n. 991 *Provvedimenti in favore dei territori montani*, in *Gu* n. 176 del 31 luglio 1952, e alla legge 3 dicembre 1971, n. 1102 *Nuove norme per lo sviluppo della montagna*, in *Gu* n. 324 del 23 dicembre 1971.

⁴ Tra gli interventi che riguardano anche le aree montane assumono rilevanza: la Strategia nazionale per le Aree interne (SNAI); la legge n. 158 del 2017 sui piccoli comuni (in *Gu* n. 256 del 2 novembre 2017); il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

⁵ Legge 7 aprile 2014, n. 56 *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*, in *Gu* Serie Generale n. 81 del 7 aprile 2014.

⁶ Si definiscono interne quelle aree che distano almeno venti minuti dai servizi essenziali (trasporti, sanità, istruzione).

⁷ Strategia nazionale per le Aree Interne (SNAI); per informazioni complete e aggiornate si rinvia al sito ufficiale dell'Agenzia per la Coesione Territoriale. (Link: <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/>)

abitanti una maggiore accessibilità ai servizi essenziali. A tal fine, con le risorse messe a disposizione, vengono finanziati una serie di progetti la cui selezione prevede una procedura articolata in tre fasi: vaglio delle aree mediante una procedura di istruttoria pubblica; approvazione della Strategia d'area; sottoscrizione dell'Accordo di Programma Quadro.

Sul piano europeo l'interesse per le aree montane è manifestato per lo più attraverso politiche settoriali, di spicco sono la Politica agricola comune (PAC) e la Politica di coesione economica, sociale e territoriale con il suo nuovo strumento, quale la Strategia macro-regionale per la Regione alpina (EUSALP)⁸. Tuttavia, all'UE si riconosce il merito di aver colto come le aree montane sono diverse anche tra loro: presentano differenti condizioni economiche, climatiche, naturali e culturali; differenti problemi e bisogni che necessitano di una specifica risposta⁹.

La programmazione 2014-2020 della PAC supporta le zone montane principalmente con il suo secondo Pilastro nato proprio per garantire lo sviluppo e il sostegno economico dei territori rurali. Per beneficiare delle risorse erogate nell'ambito del Fondo europeo agricolo per lo Sviluppo rurale (FEAR) l'Italia ha elaborato un Programma nazionale di Sviluppo rurale e ventuno Programmi regionali¹⁰.

La nuova programmazione PAC per il periodo 2023-2027,

⁸ *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Una Strategia dell'Unione europea per la Regione Alpina*. COM (2015) 366 final.

⁹ Per l'approfondimento di questo aspetto si veda: *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, - Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE: verso zone rurali più forti, connesse, resilienti e prospere entro il 2040*. COM (2021) 345 final.

¹⁰ A. GERMANÒ - G. STRAMBI, *Il programma di sviluppo rurale. L'applicazione italiana del reg. (UE) n. 1305/2013*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 1/2017, 1, p. 208. Si noti che si parla di ventuno Programmi regionali di sviluppo rurale in quanto la Provincia autonoma di Trento e di Bolzano dispongono, ognuna, di un proprio Programma di sviluppo rurale.

mirando alla massima semplificazione, prevede un unico Pilastro e sostituisce i Programmi di Sviluppo rurale con i Piani strategici nazionali (PSN) i cui obiettivi generali rimangono invariati, ma si sommano a nove ulteriori obiettivi specifici. Si attribuisce maggiore rilevanza ai bisogni e alle specificità dei territori¹¹.

Con EUSALP vengono accorpate in un'unica macroregione le zone alpine che presentano un numero di problematiche comuni, sufficiente a «giustificare l'adozione di un approccio strategico unico»¹².

Un atteggiamento diverso, rispetto a quello fin qui tracciato, emerge a livello internazionale dove le Alpi sono protagoniste della Convenzione sulla protezione delle Alpi. La Convenzione consiste in un trattato internazionale di ampia portata, dal momento che non si occupa di un solo tema, e dall'approccio integrato, in quanto considera tutti gli aspetti che caratterizzano una zona di montagna. Essa contiene i principi che fungono da guida per una vita sostenibile nelle Alpi, per la salvaguardia degli ecosistemi alpini, delle identità culturali locali, del patrimonio e delle tradizioni alpine¹³.

Nonostante l'interesse dimostrato per le aree montane, si possono sottolineare alcune criticità che determinano, da un lato, la necessità di un rafforzamento della normativa in vigore e, dall'altro, la regolamentazione di attività che sono sempre più frequenti in risposta ai cambiamenti, tra cui quelli climatici, che stanno investendo l'arco alpino.

Tra queste attività si segnala, a titolo esemplificativo, l'innevamento artificiale a cui, negli ultimi anni a causa delle scarse nevicate,

¹¹ L. PIERLUIGI, *Il Piano Strategico della PAC: uno strumento d'intervento integrato per raggiungere obiettivi comuni*, in *Agriregionieuropa*, n. 56, 2019.

¹² Per una definizione completa di macroregione si rinvia a: *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni relativa alla Strategia dell'Unione europea per la regione del Mar Baltico*, COM (2009) 248 definitivo.

¹³ Per l'acquisizione di maggiori informazioni in merito alla Convenzione per la Alpi si consiglia la consultazione del sito ufficiale della stessa. (Link: <https://www.alpconv.org/it/home/>)

si ricorre insistentemente. Però, questa pratica, come sottolineato all'interno di un recente *report*¹⁴, non rappresenta una pratica sostenibile né a livello economico né a livello ambientale, quindi, non può costituire un'adeguata risoluzione ai cambiamenti climatici e alla soddisfazione degli interessi economici legati al funzionamento degli impianti sciistici.

La sfida che emerge è la ricerca di soluzioni che consentano di tutelare l'ambiente, ma anche assicurare il turismo; in tal senso si muove il progetto BeyondSnow¹⁵ nell'ambito dell'Interreg – Alpine Space. Il progetto seleziona alcune aree pilota e ha lo scopo di aumentare la resilienza ai cambiamenti climatici di quelle aree montane che dipendono dalla neve, per far sì che si dia impulso a un nuovo turismo più adatto alle attuali e future condizioni climatiche e ambientali, nonché praticabile tutto l'anno.

2. La tutela della biodiversità

Le aree montane presentano un alto valore ambientale ricco di potenzialità naturalistiche, grazie alla biodiversità di cui sono custodi.

La biodiversità è definita come «la varietà di organismi viventi di qualsiasi fonte, inclusi, tra l'altro, gli ecosistemi terrestri, marini e gli altri ecosistemi acquatici e i complessi biologici dei quali fanno parte; essa comprende la diversità all'interno di ogni specie, tra le specie e degli ecosistemi»¹⁶. Essa è una componente essenziale dell'ambiente, ma non solo, infatti, riveste un'importanza dal punto di vista etico, economico, sociale e dei servizi ecosistemici¹⁷.

¹⁴ Il *report* in questione è elaborato da Legambiente. Legambiente è un'associazione senza scopo di lucro costituita da cittadini e che s'impegna per l'ambiente. Maggiori informazioni, nonché versione integrale del *report*, disponibili sul sito ufficiale della stessa. (Link: <https://www.legambiente.it/>).

¹⁵ Maggiori informazioni disponibili al seguente link: <https://www.alpine-space.eu/project/beyondbeyondsnow/>.

¹⁶ Cfr. art. 2 della Convenzione per la diversità biologica (CDB).

¹⁷ I servizi ecosistemici consentono agli abitanti di un territorio, in special modo di

La rilevanza della biodiversità si può cogliere evidenziando, prima di tutto, l'entità della diversità in generale essendo fonte di stabilità e della capacità dell'uomo, delle specie e degli ecosistemi di adattarsi e resistere ai cambiamenti. Infatti, la necessità di biodiversità consiste proprio nel fatto che essa è indispensabile per la sopravvivenza di tutte le specie (compresa quella umana) e per l'equilibrio del Pianeta, dato che le funzioni svolte dalla natura non possono essere completamente sostituite dalle moderne tecnologie¹⁸.

La Terra ospita un numero, di difficile stima, di organismi viventi che in Europa si concentrano maggiormente nelle aree montane in cui, soprattutto nel periodo post glaciale, hanno trovato rifugio numerose specie. La limitata possibilità di dispersione e l'isolamento di queste specie hanno portato a un numero considerevole di endemismi¹⁹ nelle montagne italiane, considerate tra i più importanti *hotspot* per la biodiversità²⁰.

Si può dire che la diversità biologica riveste un ruolo riconosciuto a livello globale, infatti, la sua tutela si spiega su più livelli. Nonostante l'impegno manifestato sia sul piano internazionale che europeo e nazionale, non si registra un rallentamento nel declino della biodiversità. L'obiettivo appare in parte ostacolato dalla

quello montano, di conseguire direttamente o indirettamente, vantaggi, poiché, insieme alla biodiversità, svolgono un ruolo indispensabile in termini di regolazione, di forniture, di supporto e culturali. (R. SANTOLINI, *Servizi ecosistemici e sostenibilità*, in *Ecoscienza*, 3/2010, p. 21)

¹⁸ *Biodiversità, Servizi ecosistemici, Aree protette, Economia montana*, Club Alpino Italiano, par. 2 e 3. (Documento completo disponibile al seguente link: <https://www.cai.it/wp-content/uploads/2021/07/Biodiversita.pdf>).

¹⁹ Le specie endemiche sono specie di animali e vegetali la cui presenza è esclusiva e caratteristica di una regione circoscritta (*Enciclopedia Treccani*). Le Alpi sud occidentali sono l'area che ospita il maggior numero di specie endemiche della flora in Italia (Arpa Piemonte, 2016).

²⁰ S. NOCENTINI, *Aree protette e conservazione della biodiversità e delle foreste nelle aree montane: criticità e prospettive*, in *Atti dei Georgofili*, 2017, p. 1.

Con l'espressione *hotspot* per la biodiversità si fa riferimento a porzioni terrestri in cui vi è un'elevata concentrazione di biodiversità, nonché ad aree in cui la conservazione della diversità biologica è prioritaria (*Enciclopedia Treccani*).

scarsità di risorse finanziarie e dall'incapacità di porre in concreto le strategie previste; si deve riconoscere che la tutela individuata da sola non è sufficiente, ma necessita dello sforzo di tutta la popolazione, scarsamente informata e sensibilizzata sul tema.

La citata tutela multilivello per la biodiversità mira, innanzitutto, ad una salvaguardia generale che muove i suoi primi passi a livello internazionale con la Convenzione di Berna²¹, ma si afferma con maggior forza attraverso la Convenzione per la diversità biologica²² (CDB), firmata nel giugno del 1992 durante la Conferenza della Nazioni Unite a Rio de Janeiro.

La Convenzione persegue tre principali obiettivi (conservazione della diversità biologica; uso sostenibile degli elementi che compongono la diversità biologica; ripartizione equa e giusta dei vantaggi derivanti dallo sfruttamento delle risorse genetiche) per il cui raggiungimento si ricorre, principalmente, alla cooperazione, conservazione *in situ* (conservazione di geni, specie ed ecosistemi nel loro habitat naturale) ed *ex situ* (zoo, giardini botanici, banche genetiche).

La CDB è accompagnata da due protocolli: Protocollo Cartagena²³ e Protocollo di Nagoya ABS²⁴. Il primo vuole garantire un

²¹ La Convenzione di Berna è stata firmata il 19 settembre 1979. Maggiori informazioni sono disponibili sul sito ufficiale della Convenzione. (Link: <https://www.coe.int/en/web/bern-convention>)

²² Informazioni complete disponibili sul sito ufficiale della CDB. (Link: <https://www.cbd.int>)

²³ Il Protocollo è attuato a livello europeo con decisione n. 628/2002 del Consiglio (in *Guce* n. L. 201 del 31 luglio 2002) e a livello nazionale con legge n. 27 del 2004 (in *Gu* n. 28 del 4 febbraio 2004 - Suppl. Ordinario n. 20). Il relativo Protocollo presenta un protocollo addizionale, il Protocollo addizionale di Nagoya – Kuala Lumpur in materia di responsabilità e risarcimento, che è stato ratificato nell'UE con decisione n. 86/2013 del Consiglio (in *Gu-Ue* n. L. 46 del 19 febbraio 2013) e in Italia con legge n. 7/2019 (in *Gu* n. 32 del 7 febbraio 2019). Maggiori informazioni relative al Protocollo di Cartagena disponibili sul sito ufficiale dello stesso. (Link: <https://bch.cbd.int/protocol>).

²⁴ Il Protocollo è ratificato a livello europeo con la decisione n. 283/2014 del Consiglio (in *Gu-Ue* n. L. 150 del 20 maggio 2014) e ratificato in Italia nel 2011. Maggiori informazioni sul Protocollo di Nagoya ABS disponibili sul sito ufficiale dello stesso. (Link: <https://www.cbd.int/abs/>).

elevato livello di sicurezza nel trasferimento, uso e manipolazione di materiale geneticamente modificato, dannoso per la biodiversità; il secondo si pone come scopo generale quello di promuovere nelle generazioni attuali una responsabilità tesa ad un uso sostenibile delle risorse in modo che delle stesse possano godere anche le generazioni future, tuttavia, non si preclude il loro utilizzo²⁵.

Ai citati strumenti si aggiunge la Strategia europea per la tutela della biodiversità per il 2030²⁶ che si basa sulla consapevolezza che il nostro Pianeta sta subendo una perdita di diversità biologica tale da rappresentare «una delle minacce principali dell'umanità».

Il principale impegno individuato riguarda il ripristino della natura, rispetto a cui è proposta l'adozione di un nuovo piano che tocchi vari aspetti: dall'agricoltura, ad una maggiore sostenibilità nella produzione di energia, dal ripristino degli ecosistemi di acqua dolce al rafforzamento della normativa in vigore.

Dai dati riportati da Eurostat si osserva che l'incremento delle zone forestali e delle aree protette non è accompagnato da una diminuzione della pressione a cui è sottoposta la biodiversità²⁷. Seppur non abbia raggiunto livelli di tutela soddisfacenti, il quadro tracciato rappresenta un punto di partenza rilevante per un'azione di tutela generale dell'ambiente, ma le aree montane, essendo zone aventi caratteristiche particolari, necessitano di specifici interventi.

3. Il «sistema delle aree protette»

Le aree montane, presentando un importante e ricco patrimonio ambientale, richiedono un'attenzione particolare di cui si fa carico a

²⁵ R. PENNAZIO, *Access to genetic resources between biodiversity protection and intra-generational solidarity*, in *BioLaw Journal*, 3/2022, p. 83.

²⁶ *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030, Riportare la natura nella nostra vita*. COM (2020) 380 final.

²⁷ *Sustainable development in the European Union, Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context*, Eurostat, 2022.

livello europeo e nazionale il c.d. «sistema delle aree protette», costituito da Rete Natura 2000 e dalle aree naturali protette nazionali e regionali.

Rete Natura 2000 trae la sua base giuridica dalla direttiva n. 79/409/CEE²⁸ (c.d. Direttiva uccelli) e dalla direttiva n. 92/43/CEE²⁹ (c.d. Direttiva habitat).

La prima, delle citate direttive, ha come principale obiettivo la tutela degli uccelli viventi allo stato selvatico nel territorio europeo e dei loro habitat naturali, mediante l'individuazione di Zone di protezione speciale (ZPS). La designazione delle ZPS compete agli Stati membri che trasmettono tutte le relative informazioni alla Commissione così che possa individuare le iniziative necessarie per il coordinamento tra le zone e per garantire una rete coerente con un livello soddisfacente di tutela³⁰.

Lo scopo principale della Direttiva habitat è quello di garantire la salvaguardia della biodiversità, senza però tralasciare le esigenze economiche, sociali, culturali e regionali, con la consapevolezza che gli habitat sono in continuo degradamento e il numero di specie minacciate è sempre più elevato. Per raggiungere questo scopo si procede con la conservazione degli habitat naturali, della flora e della fauna selvatiche, nello specifico ciascun Stato membro deve provvedere alla designazione di Zone di conservazione speciale (ZCS)³¹.

Per la designazione delle ZCS è previsto un procedimento che ha inizio con la proposta, sotto forma di elenco, da parte di ciascun Stato membro di siti d'importanza comunitaria; la proposta è poi sottoposta alla valutazione della Commissione. Spetta, quindi, alla

²⁸ Direttiva n. 79/409/CEE del Consiglio in merito alla conservazione degli uccelli selvatici, in *Guce* n. L. 103 del 25 aprile 1979; modificata dall'attuale versione codificata della direttiva n. 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, in *GuUe* n. L. 20 del 26 gennaio 2010.

²⁹ Direttiva n. 92/43/CEE del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, in *Guce* n. L. 206 del 22 luglio 1992.

³⁰ Cfr. art. 4, n. 3, direttiva n. 79/409/CEE.

³¹ Cfr. III e IV Considerando, artt. 2 n. 1, e 3, n. 2, direttiva n. 92/43/CEE.

Commissione, sulla base delle indicazioni degli Stati membri, individuare i siti che saranno soggetti ad uno speciale regime di tutela come ZCS.

Tuttavia, gli Stati membri sono tenuti a garantire una tutela speciale a tutti i siti riportati nella proposta trasmessa alla Commissione anche se questi non vengono riconosciuti dall'istituzione europea come ZCS.³² Il punto è stato chiarito anche dalla giurisprudenza comunitaria³³ che ha stabilito, appunto, che pur non potendo applicare quanto previsto dall'articolo 6 della Direttiva, nel momento in cui lo Stato inserisce un sito nell'elenco, da trasmettere alla Commissione, questo sito deve essere oggetto di misure idonee alla conservazione del suo interesse ecologico.

Il menzionato articolo 6, definito come il «il cuore della tutela di habitat e specie»³⁴, attribuisce agli Stati membri il compito di adottare le misure che ritengono più idonee per la conservazione delle ZCS e disciplina la valutazione d'incidenza.

La valutazione d'incidenza consiste in un giudizio prognostico circa qualsiasi piano o programma che potrebbe incidere su un sito, anche se non direttamente connesso ad esso³⁵; vengono elaborate eventuali soluzioni compensative o alternative, così da garantire sia la massima tutela dell'ambiente sia l'uso del suolo, creando un equilibrio tra gli interessi in gioco³⁶.

Quest'ultimo punto rappresenta una delle principali finalità

³² M. BROCCA, *La rete natura 2000*, in *Diritto forestale e ambientale*, N. FERRUCCI (a cura di), Torino, III Edizione, G. Giappichelli Editore, 2020, p. 160-161.

³³ Sentenza Corte di giustizia CE del 13 gennaio 2005 in causa C-117/03, *S.p.A. c. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Regione Autonoma del Friuli Venezia Giulia*, in *Raccolta della Giurisprudenza*, EU:C:2005:16.

³⁴ F. CARPITA, *Aree protette e tutela della biodiversità, i parchi italiani nella cornice europea*, Pisa, Edizione ETS, Collana aree naturali protette, n. 35, 2016, versione e-book, p. 73.

³⁵ M. BROCCA, *La valutazione d'incidenza*, in *Diritto forestale e ambientale*, N. FERRUCCI (a cura di), Torino, III Edizione, G. Giappichelli Editore, 2020, p. 171.

³⁶ A. M. CHIARIELLO, *La tutela multilivello della biodiversità nella pianificazione del territorio e in particolare nelle valutazioni ambientali*, in *Il diritto dell'economia*, 3/2021, p. 339.

delle aree protette. Infatti, esse hanno come obiettivo, oltre alla conservazione di una determinata zona, quello di conciliare più aspetti (ambientali, economici, culturali, sociali) perché nelle aree protette s'incontrano e intrecciano diversi interessi che devono essere sviluppati e valorizzati in modo armonioso. A tal fine risulta rilevante l'instaurazione di un dialogo con le comunità locali perché siano coinvolte nella gestione delle aree protette. Questo coinvolgimento potrebbe risultare utile anche per perseguire due ulteriori obiettivi: non far avvertire alla popolazione le aree protette come un ostacolo/limite; controllare le attività realizzate nelle c.d. aree contigue³⁷.

I siti Natura 2000 alle volte coincidono con le aree naturali protette, istituite ai sensi della legge quadro n. 394 del 1991³⁸. All'articolo 2 della citata legge si distinguono: i parchi che comprendono il territorio terrestre, fluviale o lacuale di rilievo ambientale, naturale, paesaggistico, scientifico o culturale; riserve naturali che sono parte del territorio terrestre, fluviale, lacuale o marino che ospita una specie oppure ecosistemi di rilievo naturalistico; aree protette marine; aree protette di rilievo internazionale; SIC. Si sottolinea che la differenza tra parchi e riserve non consiste nella differenza di ampiezza della loro area, ma nella presenza umana all'interno dei parchi. Nel tempo la presenza dell'uomo all'interno dei parchi è divenuta così incisiva da diventarne un valore fondamentale³⁹.

Se si considera l'estensione del sistema delle aree protette, il territorio su scala nazionale risulta notevolmente tutelato, ma i dati registrati⁴⁰ non dimostrano ancora soddisfacenti risultati.

³⁷ F. CARPITA, *Aree protette e tutela della biodiversità, i parchi italiani nella cornice europea*, cit. supra, nota 31, p. 38, 42. Si precisa che le aree contigue sono quelle aree confinanti con le aree protette e rispetto a cui le regioni possono stabilire piani e programmi per la tutela dell'ambiente, oltre a misure per disciplinare attività di caccia e pesca (C. A. GRAZIANO, *Le aree naturali protette*, in *Diritto forestale e ambientale*, N. FERRUCCI (a cura di), Torino, III Edizione, G. Giappichelli Editore, 2020, p. 141).

³⁸ Legge n. 394 del 6 dicembre 1991 *Legge quadro sulle aree protette*, in *Gu* n. 292 del 13 dicembre 1991 – Suppl. Ordinario n. 83.

³⁹ C. A. GRAZIANO, *Le aree naturali protette*, loc. cit. supra, nota 37, p. 134.

⁴⁰ *The State of Nature in the EU, Conservation status and trends of species and*

Per un'inversione di tendenza, determinante potrebbe essere, come già riportato, il coinvolgimento delle comunità locali, il cui consenso e intervento è indispensabile per una concreta ed efficace attuazione della normativa in vigore, oltre che una riforma della legge quadro relativa alle aree naturali protette.

In realtà due tentativi di riforma sono stati proposti. Si fa riferimento al disegno di legge n. 119 (XVII legislatura) che si caratterizza per una visione prettamente economicistica delle aree naturali protette, avendo come scopo principale lo sfruttamento delle loro potenzialità di ricettività turistica. Il disegno di legge data la forte contrarietà è decaduto, ma nella legislatura successiva è proposto un analogo disegno di legge⁴¹. Quest'ultimo esordisce affermando la necessità di porre al centro delle aree naturali protette l'uomo perché solo così si potrà garantire il loro sviluppo. In questo modo, non solo si priva la legge quadro del suo nucleo fondamentale, ma non si raggiunge nemmeno l'importante equilibrio tra i bisogni individuati.

Resta che una riforma dell'attuale normativa è necessaria perché sia più conforme alle nuove esigenze. Un punto di partenza dovrebbe essere quello della gestione delle aree protette: vi sono parchi nazionali, tra cui il Parco nazionale Val Grande⁴², che sono ancora sprovvisti di definitivi strumenti d'azione (piano del parco, regolamento, piano pluriennale economico e sociale). In questo percorso si deve considerare anche che ciò che conta non è tanto l'estensione delle aree protette, quanto la loro efficacia.

habitats protected by the EU Nature directives 2013–2018, European Union, 2020. (Documento completo disponibile al seguente link: https://environment.ec.europa.eu/system/files/2020-10/the_state_of_nature_brochure.pdf)

⁴¹ Disegno di legge n. 164 XVIII legislatura.

⁴² Il Parco nazionale Val Grande è stato istituito in Valle d'Ossola nel 1992, si tratta di una delle aree *wilderness* più estesa delle Alpi. Le aree *wilderness* sono aree che conservano il loro stato selvaggio, quindi, disabitate, prive di strade di accesso o di altre alterazioni del loro ambiente naturale (*Enciclopedia Treccani*). Maggiori informazioni disponibili sul sito ufficiale del Parco. (Link: <https://www.parcovalgrande.it/index.php>)

Per concludere, si può dire che il fine ultimo del sistema delle aree protette deve essere quello di promuovere e valorizzare le aree montane, quindi, garantire il loro avanzamento, ma, soprattutto, la loro tutela.

4. Agricoltura e biodiversità: il ruolo della PAC

La diversità biologica si lega anche e soprattutto all'agricoltura che oggi, come nel passato, riveste nel mondo una grande importanza in forza della sua multifunzionalità, ossia per le molteplici funzioni che è in grado di svolgere. Infatti, l'agricoltura può essere ricondotta a cinque aree d'intervento: tutela del paesaggio; diversificazione delle attività; ambiente; qualità della filiera alimentare; protezione del territorio⁴³.

Tra agricoltura e biodiversità vi è un rapporto a doppio binario in quanto la prima rappresenta, al contempo, una soluzione e una causa per il declino della seconda. Infatti, se con l'agricoltura intensiva si nuoce all'ambiente, al clima e al suolo, con le pratiche agricole sostenibili è possibile produrre l'effetto opposto. Quanto appena detto appare considerevole con riferimento a quegli ambienti più fragili come le aree montane.

La fragilità delle aree montane rende ancora più pregnante la riconciliazione tra agricoltura e natura al fine di garantire uno sviluppo sostenibile del settore e ridurre il suo impatto negativo sull'ambiente.⁴⁴ La necessità del passaggio dal chimico al naturale è determinata anche dal debito ecologico che si sta accumulando per il sovrasfruttamento delle risorse naturali, a svantaggio delle generazioni future⁴⁵.

⁴³ M. GRECO - D. FUSCO - P. GIORDANO - V. MORETTI - M. BROCCOLI, *Misurare la multifunzionalità in agricoltura: proposta di un indice sintetico*, in *Agriregionieuropa*, n. 34, 2013, p. 89-90.

⁴⁴ S. MASINI, *Terra e natura. Conferme e traguardi nell'applicazione del ciclo biologico*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 4/2020, 1, p. 726.

⁴⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *Documento di riflessione, Verso un'Europa sostenibile entro il 2030*, Bruxelles, 2019. COM (2019) 22 final, p. 9.

Si evince che le azioni volte a tutelare la biodiversità si possono legare anche ad azioni messe in atto nell'ambito dell'agricoltura e, di conseguenza, s'individua come principale strumento, che si fa carico dei bisogni espressi, la Politica agricola comune con la sua impostazione sostenibile, anche detta «architettura verde».

La PAC intraprende questa strada già a partire dalla programmazione 2007-2013 con il secondo Pilastro relativo al miglioramento dell'ambiente e delle aree rurali, ma anche con le misure previste per il recupero e la valorizzazione di un appropriato legame tra elementi naturali e umani, caratterizzanti il paesaggio (siepi, boschetti, filari) e con sostegni per aspetti non inerenti alla produzione, ma fondamentali per il loro valore culturale (rispristino muretti a secco e terrazzamenti)⁴⁶.

Nella successiva programmazione 2014-2020, la PAC per perseguire i suoi obiettivi ambientali e climatici, dispone di tre strumenti principali: la c.d. condizionalità; misura dei pagamenti agro-climatico-ambientali; pagamenti diretti agli agricoltori⁴⁷.

Con il termine condizionalità si fa riferimento a quegli aiuti per il cui godimento il beneficiario deve rispettare una serie di condizioni indicate in disposizioni normative identificate come criteri di gestione obbligatori (CGO), disposti dall'UE mediante direttive e regolamenti, e buone condizioni agronomiche ed ambientali (BCAA), fissate da ciascun Stato membro⁴⁸. Si nota che la disciplina in tema di condizionalità non sembra incidere in maniera significativa rispetto all'implementazione di pratiche agricole sostenibili perché sono sì previste sanzioni amministrative in caso d'inadempimento, ma è anche vero che queste sanzioni sono piuttosto irrisorie,

⁴⁶ P. BORGHI, *Montagna, paesaggio, marketing territoriale*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 1/2019, p. 104.

⁴⁷ Disciplinati rispettivamente all'interno del regolamento n. 1306/2013, regolamento n. 1305/2013 e regolamento n. 1307/2013, in *Gu-Ue* n. L. 347 del 20 dicembre 2013.

⁴⁸ L. RUSSO, *Attività agricola e tutela della biodiversità*, in *Diritto forestale e ambientale*, N. FERRUCCI (a cura di), Torino, III Edizione, G. Giappichelli Editore, 2020, p. 100.

infatti, solo in caso di violazione grave si può incorrere nella perdita per intero dell'aiuto. In aggiunta, l'individuazione di inadempimenti richiede l'attivazione di verifiche e controlli che comportano costi per l'amministrazione pubblica spesso maggiori rispetto all'importo della sanzione irrogata⁴⁹.

I pagamenti agro-climatico-ambientali sono finalizzati «alla conservazione e alla promozione dei necessari cambiamenti delle pratiche agricole che contribuiscano favorevolmente all'ambiente e al clima»⁵⁰ La misura rappresenta una di quelle ipotesi in cui si adotta un approccio collettivo: si riconosce che i beneficiari possono essere non solo agricoltori, ma anche associazioni di agricoltori e altri gestori del territorio.⁵¹ L'approccio collettivo è stato adottato con lo scopo di risolvere il problema dell'inefficacia di alcune spese erogate per un numero ristretto di contratti (es. per la riduzione dell'inquinamento in un bacino idrografico), quindi, per far sì che i benefici ambientali siano perseguiti da un certo numero di agricoltori⁵².

I pagamenti agro-climatico-ambientali si inseriscono nel secondo Pilastro, quindi, anche il Programma di Sviluppo rurale s'impegna nella tutela dell'ambiente e della biodiversità con riguardo all'agricoltura: mira allo sviluppo di un settore agricolo in equilibrio con l'ambiente, rispettoso della biodiversità e del clima, ma al contempo moderno. Nello specifico, si vuole: garantire un settore agricolo competitivo; sostenibilità ambientale; sviluppo territoriale che sappia coniugare tutti gli interessi coinvolti. Rispetto a questi obiettivi si possono riportare due delle sei Priorità previste dal regolamento n. 1305: Priorità 4 preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla selvicoltura; Priorità 5 incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio ad un'economia

⁴⁹ L. RUSSO, *Attività agricola e tutela della biodiversità*, loc. cit., p. 101.

⁵⁰ Art. 28 n. 1, regolamento (UE) n. 1305/2013.

⁵¹ P. LATTANZI, *Accesso alle misure di sviluppo rurale e contratti agroambientali*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 1/2020, 1, p. 81.

⁵² Relazione speciale della Corte dei conti europea n. 7/2011, *Il sostegno agroambientale è ben concepito e gestito in modo soddisfacente?*, par. 86, p. 43.

a basse emissioni di carbonio e resilienti al clima nel settore agroalimentare e forestale⁵³.

La finalità di tutelare la biodiversità emerge con maggiore chiarezza nell'ambito del *greening* che prevede per gli agricoltori, che hanno diritto al pagamento base, un ulteriore aiuto se adottano pratiche benefiche per l'ambiente sulla superficie agricola ammissibile.⁵⁴ Sono individuate tre pratiche benefiche e consistono nella: diversificazione delle colture; mantenimento dei prati e pascoli permanenti che non possono essere arati o convertiti; costituzione di aree d'interesse ecologico⁵⁵.

Sono esonerati dagli obblighi del *greening*, per esempio, gli agricoltori che si dedicano alla produzione biologica o coloro che adottano pratiche equivalenti, mentre di esso possono beneficiare gli agricoltori che operano in zone coperte dalla Direttiva habitat e dalla Direttiva uccelli se applicano pratiche compatibili con le finalità perseguite dalle Direttive. Emerge, in relazione a quest'ultimo punto, l'esigenza di evitare un doppio finanziamento, quindi, di coordinare il pagamento verde con i pagamenti effettuati nell'ambito delle altre misure. Pertanto, si è stabilito che i pagamenti effettuati nell'ambito del secondo Pilastro possono compensare gli impegni che vanno oltre quelli già previsti nell'ambito dei pagamenti diretti; in caso di sovrapposizione si andrà ad effettuare una deduzione dal pagamento erogato nel campo dello Sviluppo rurale⁵⁶.

⁵³ RETE RURALE NAZIONALE, *La tutela della biodiversità nei siti Natura 2000 e nelle aree naturali protette - Opportunità e sfide per lo sviluppo rurale*, Programma Rete Rurale Nazionale 2014/2020, giugno 2019, p. 25-26.

⁵⁴ N. FERRUCCI, *Agricoltura e ambiente*, *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2014, fascicolo 3-4, p. 327-328.

⁵⁵ M. R. P. D'ANDREA, *Finestra sulla Pac*, in *Agriregionieuropa*, n. 34, settembre 2013, p. 115-116.

⁵⁶ Cfr. art. 39, regolamento delegato n. 639/2014 della Commissione che integra il Regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che modifica l'allegato X di tale regolamento, in *Gu-Ue* n. L. 181 del 26 maggio 2014; L. SALVI, *I profili verdi della PAC*, in *Diritto forestale e ambientale*, N. FERRUCCI (a cura di), Torino, III Edizione, G. Giappichelli Editore, 2020, p. 320-321.

Un mutamento significativo del quadro fin qui tracciato, si ha con il nuovo periodo di programmazione 2023-2027 che mira, tra l'altro, a sostenere la Strategia europea per la biodiversità, oltre che l'azione del Green Deal europeo⁵⁷ e la Strategia «dal produttore al consumatore»⁵⁸.

Dato il legame con la nuova PAC, è utile specificare che la menzionata Strategia declina obiettivi climatici e ambientali nel settore alimentare perché ne tragga giovamenti non solo l'ambiente, ma anche i consumatori, i produttori e il mercato europeo. In sostanza, prospetta una transizione «verde» completa, ossia che va dalla riduzione delle emissioni di gas serra, alla bioeconomia circolare⁵⁹, al benessere animale, fino alla cura di servizi di consulenza per la condivisione di dati e informazioni.

Strettamente legato alla nuova programmazione è, anche, il Green Deal europeo che tratta del settore agricolo approfondendo, prima di tutto, l'uso di pesticidi, fertilizzanti e antibiotici, al fine di promuovere la loro riduzione, per poi soffermarsi sull'estensione dei terreni in cui si pratica l'agricoltura biologica.

Dal momento che le politiche e strategie elaborate devono porsi in linea con gli obiettivi del Green Deal europeo, la PAC non solo mantiene, ma potenzia, la sua struttura sostenibile⁶⁰, mediante la sua c.d. «architettura verde». Quest'ultima è caratterizzata da un regime per il clima, l'ambiente e il benessere animale, dalla condizionalità «rafforzata» e le misure agro-ambientali. Ora parte delle risorse

⁵⁷ COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Il Green Deal europeo*. COM (2019) 640 final.

⁵⁸ COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Una Strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*. COM (2020) 381 final.

⁵⁹ A riguardo la Commissione cita le potenzialità non sfruttate dagli agricoltori e dagli allevatori offerte dalle bioraffinerie produttrici di biofertilizzanti, determinati mangimi, bioenergia e sostanze biochimiche. (COM (2020) 381 final, p. 6).

⁶⁰ E. CRISTIANI, *La sostenibilità ambientale delle filiere agro-alimentari*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 1/2021, 1, p. 56-58.

finanziarie sono destinate alle misure ad alto valore ambientale, come l'agricoltura biologica⁶¹.

La condizionalità risulta rafforzata, rispetto alla programmazione precedente, perché assorbe il *greening* e prevede un numero maggiore di CGO e BCAA⁶².

Merita una precisazione l'agricoltura biologica che è considerata un sistema di gestione dell'azienda agricola e della produzione alimentare in grado di apportare benefici all'ambiente, al clima, alla biodiversità, contribuendo, anche, alla salvaguardia delle risorse naturali; inoltre, permette di rispondere alla crescente domanda da parte dei consumatori di prodotti più naturali.⁶³ Essa si caratterizza per l'attenzione riservata al suolo, per l'uso di sostanze di origine naturale e per l'importanza attribuita agli agricoltori, che devono possedere ampie conoscenze che vanno dal terreno, al clima fino alle innovazioni che possono implementare⁶⁴.

Riconoscendo l'importanza dell'agricoltura biologica si pone a livello europeo, mediante la Strategia per la tutela della biodiversità, l'obiettivo di ampliare i terreni adibiti alla stessa fino al 25%. Tuttavia, non si deve pensare che l'agricoltura biologica sia l'unica via concepibile, infatti, è possibile ricorrere anche ad altre pratiche agricole sostenibili, come l'agroecologia.

L'agroecologia, grazie ai dieci elementi⁶⁵ interconnessi e interdipendenti da cui è costituita, rappresenta una pratica essenziale per la transizione verso un sistema agricolo e alimentare sostenibile.

⁶¹ F. SOTTE, *Politica agricola europea – Storia e analisi*, in *Agriregionieuropa*, Collana economica applicata, Ancona, 2021, p. 22.

⁶² F. SOTTE, *Politica agricola europea – Storia e analisi*, loc. cit., p. 15-16.

⁶³ Cfr. I Considerando regolamento n. 848/2018, in *Gu-Ue* n. L. 150 del 14 maggio 2018.

⁶⁴ M. G. MAMMUCINI, *Il ruolo strategico dell'agricoltura biologica per il sistema agroalimentare italiano*, in *Agroecologia circolare – Dal campo alla tavola. Coltivare biodiversità e innovazione*, A. GENTILI - G. ZAMPETTI (a cura di), San Giuliano Milanese (MI), Edizioni Ambiente, 2021, p. 108-110.

⁶⁵ La *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO) nel II Simposio internazionale sull'agroecologia (Roma, 2018) ha adottato i *Ten Elements of Agroecology*. (Documento completo disponibile al seguente link: <https://www.fao.org/3/ca7173en/ca7173en.pdf>.)

Entrambe le pratiche agricole menzionate si caratterizzano per la sostenibilità, pertanto, non possono che rappresentare il futuro di un'agricoltura in armonia con l'ambiente.

In relazione alla PAC si può sottolineare uno dei suoi punti di debolezza, messi in luce dalla Corte dei conti europea, ossia l'incapacità di ridurre in concreto le emissioni provenienti dal bestiame e dall'uso di fertilizzanti chimici⁶⁶.

Rimane che, pur trattandosi di una Politica costante, non è mai statica, infatti, mostra, tra una programmazione e l'altra, di recepire le problematiche segnalate e i suoi limiti per tendere verso la soluzione più consona. Quindi, anche se le modifiche apportate per il momento non si sono rivelate pienamente efficaci, è, comunque, lo strumento in cui si riscontra il maggior impegno per attuare un significativo cambiamento.

Per concludere, si riporta un aspetto da non sottovalutare: perché gli impegni previsti a livello nazionale ed europeo assumano maggior forza è necessario vengano accettati e fatti propri dai loro destinatari che devono essere adeguatamente informati e resi consapevoli del loro contenuto e possibili effetti. In sostanza è opportuno un coinvolgimento attivo dei protagonisti del settore agricolo nell'elaborazione degli interventi che li coinvolgono perché questi provvedimenti siano, nel concreto, efficaci.

5. Casi studio sul territorio ossolano: dal formaggio Bettelmatt alla segale

Per osservare nel concreto quanto trattato si propongono due casi studio che si esplicano sul territorio ossolano e che permettono di comprendere come le difficoltà, che colpiscono determinati settori, nelle aree montane sono inusuali, ma superabili.

⁶⁶ Relazione speciale Corte dei conti europea n. 16/2021, *Politica agricola comune e clima, La PAC finanzia metà delle spese dell'UE per il clima, ma le emissioni prodotte dall'agricoltura non diminuiscono.*

Innanzitutto, si precisa che la Valle d'Ossola è un territorio montano, di confine, soggetto a specifiche forme di tutela per il suo alto valore ambientale e che racchiude la storia di importanti e attuali attività, prime fra tutte l'agricoltura e l'alpeggio. Ne discende l'importanza del territorio e, di conseguenza, la necessità di valorizzarlo e salvaguardarlo perché possa continuare a mantenere tra i suoi appellativi quello di giardino delle Alpi⁶⁷.

L'alpeggio non è solo un'attività economica, ma anche una cultura e un modello antropico. Inoltre, costituisce una pratica stagionale: il bestiame è trasferito al pascolo nel periodo estivo, quindi, solo per un certo periodo di tempo.

Questa tradizionale pratica è stata approfondita grazie alla disponibilità di una delle otto aziende agricole ossolane produttrici di formaggio Bettelmatt⁶⁸, anche detto «re dei formaggi ossolani» o «oro bianco». Il formaggio Bettelmatt è considerato un'eccellenza gastronomica già nel passato più remoto in cui è utilizzato per il pagamento dei canoni d'affitto, concessioni d'alpeggio e tasse.

Rispetto all'attuale lavorazione del formaggio si può notare l'incontro tra modernità e tradizione: vengono ancora utilizzati stracci di lino lavati a mano, la caldera di rame, ma si ricorre al gas, almeno per la lavorazione del latte, a mezzi di trasporto di piccole dimensioni per raggiungere l'alpeggio e a strumenti meccanizzati per effettuare la fienagione⁶⁹.

Tuttavia, la produzione casearia continua a rappresentare un prolungato e faticoso lavoro che non termina neanche nel momento in cui, conclusi i sessanta giorni di stagionatura, le forme di

⁶⁷ P. BOSSI - T. VALSESIA, *Scoprire l'Ossola e le sue valli*, Collana Guide De Agostini, Novara, De Agostini, 1988, p. 9.

⁶⁸ Gli otto produttori si riuniscono a partire dal 2013 nell'Associazione Produttori formaggio Bettelmatt, nata con lo scopo di tutelare questo prodotto attraverso un'unione che sfavorisce la concorrenza sul mercato per garantire la solidale promozione.

⁶⁹ La fienagione consiste nel taglio del fieno, nel periodo che va da maggio ad agosto, per nutrire il bestiame nel periodo invernale.

formaggio, conformi agli *standard* previsti, vengono marchiate a fuoco⁷⁰. Infatti, il formaggio è vivo, respira, matura ed evolve, di conseguenza non può essere trascurato: ogni giorno ciascuna forma viene girata sottosopra e a giorni alterni «accarezzata» con uno straccio di lino per evitare che aderisca alla mensola di legno della cantina.

L'alpeggio, come anticipato, è una pratica importante non solo dal punto di vista economico, ma anche culturale perché coinvolge varie generazioni, consentendo la trasmissione di valori che altrimenti andrebbero perduti. Quest'ultimo punto è significativo in quanto consente di mantenere in vita il passato della montagna.

La modernità però si introduce anche in altre realtà, come l'agricoltura. Seppur l'agricoltura in Valle d'Ossola va in incontro a numerosi ostacoli, dettati per lo più dal terreno poco fertile, impervio e di piccole dimensioni, è pienamente realizzata.

Attraverso l'approfondimento di uno dei progetti⁷¹, che si realizzano sul territorio, si è avuto modo di osservare da vicino le criticità che si presentano e gli espedienti pensati per garantire una minima produzione, ma soprattutto per salvare i terreni dal loro stato di abbandono.

Bisogna premettere che già nel passato è avvertita la necessità di sostenere l'avanzamento delle aree montane, soprattutto in campo agricolo, motivo per cui sono nati i Comizi agrari. I Comizi agrari fungono da ponte tra le comunità locali, il territorio e il governo, ma hanno anche lo scopo di diffondere informazioni e conoscenze. Purtroppo, all'epoca non si è stati in grado di apportare grandi cambiamenti per il timore nei confronti del progresso, espresso dalla

⁷⁰ I controlli, e l'eventuale conseguente marchiatura a fuoco, sono effettuati dalla Commissione proveniente da Moretta (Agenform), incaricata dall'Unione Montana Alta Ossola.

⁷¹ Si tratta del progetto Sociaalp, la cui sede principale si trova in Valle Antrona, pensato per il periodo 2019-2020. Oggi prosegue ancora grazie all'aiuto degli associati e agli introiti derivanti dalla vendita delle patate, farina di segale e dall'organizzazione di feste locali. Per maggiori informazioni è possibile consultare il sito ufficiale del progetto. (Link: <https://sociaalp.areeprotetteossola.it>)

maggioranza dei protagonisti del settore, animati dall'idea errata che le novità possano portare all'abbandono delle pratiche tradizionali che, di conseguenza, diventeranno solo un lontano ricordo⁷².

Come già accennato, questo atteggiamento è mutato e il menzionato progetto ne è un esempio perché dimostra l'importanza della tradizione, che deve essere sempre un punto di partenza, ma anche la necessità di un progresso benefico per l'ambiente e il paesaggio. Infatti, il progetto nasce con l'intenzione di recuperare il paesaggio terrazzato, ma fa un passo ulteriore: avvia una coltivazione di segale, a cui seguono altre coltivazioni⁷³. La segale è un cereale che ha sempre rivestito un ruolo importante nella cerealicoltura della zona.

Rispetto al passato si sono apportate alcune novità, prima di tutto si è provveduto ad introdurre la rotazione delle colture (alla segale, si alterna la coltivazione della patata e la coltivazione di fagioli), poi a conferire al terreno un minimo di concimazione mediante pellet. Dalla tradizione si mantiene la macinatura a pietra della granella, ma si abbandonano gli strumenti di lavorazione. È proprio negli strumenti di lavorazione che si riscontrano le maggiori innovazioni: è stato necessario pensare ad attrezzi di piccole dimensioni e leggeri, quindi anche mai visti, da condurre agevolmente nei campi e che anche all'interno degli stessi campi possano essere dislocati con facilità.

L'importanza del progetto risiede nella sua utilità sul piano ambientale, in quanto si è osservato un leggero aumento della biodiversità, sul piano economico, con il supporto di alcune realtà imprenditoriali, e per la valorizzazione del territorio. Con questa iniziativa s'interviene anche sul piano sociale dato che, grazie ad essa, si sono ampliati i posti di lavoro, garantendo una formazione e occupazione a persone fragili e in difficoltà.

⁷² Per l'approfondimento di questa parte della storia dell'agricoltura ossolana si rinvia a: E. ANTONINI, *Piante, agricoltura e paesaggio agrario dell'Ossola*, Scaffale alpino, Ornavasso, Grossi edizioni, 2006.

⁷³ In particolare, nei terreni più impervi e difficili si sperimenta la coltivazione di zafferano e lavanda, che richiedono un lavoro d'implementazione e successivamente un minimo impegno di manutenzione.

In conclusione, dalle osservazioni effettuate sul territorio, si può notare non solo come un equilibrio tra i vari interessi coinvolti sia possibile, ma anche come i problemi che affliggono le aree montane non siano insormontabili, ma essenzialmente diversi.

6. Conclusioni

Conclusa la breve disamina relativa alla tutela della biodiversità nelle aree montane, che ha portato ad approfondire la normativa sviluppata sulle aree in questione, la tutela della diversità biologica, la sostenibilità del settore agricolo e, per concludere, ad analizzare due interessanti esperienze, possiamo ricapitolare alcune delle osservazioni più significative.

Prima di tutto bisogna riconoscere che la disciplina elaborata sulle aree montane coglie le particolarità delle stesse, ma con maggiore decisione, per garantire una loro effettiva valorizzazione anziché assistenza, solo in tempi più recenti e per lo più a livello sovranazionale. Quindi, si può comprendere come circoscrivere le aree montane e riconoscere le loro specificità non sia sufficiente se non si comprendono a fondo i bisogni di questi territori e di chi li abita, ragion per cui la normativa multilivello elaborata non sempre ha raggiunto gli effetti sperati.

La mancanza di dialogo con i destinatari è una delle principali problematiche riscontrate che, tra l'altro, non permette di raggiungere il consenso necessario per l'efficace implementazione delle politiche e strategie previste: senza un'azione globale e concreta a partire dal basso non è possibile attuare la normativa elaborata.

Attraverso un dialogo che porta a una maggiore consapevolezza è possibile anche vincere le resistenze nei confronti delle innovazioni e della tecnologia che non devono essere percepite come il tentativo di trasformare l'ambiente montano in altro perché sono molto di più: devono essere presentate e pensate come un valore aggiunto per l'ambiente.

Per quanto riguarda la tutela della biodiversità, seppur non si registrino ancora risultati soddisfacenti, si deve riconoscere un

considerevole impegno che tocca vari aspetti. Sul punto emerge che è necessario andare oltre il settore ambientale e concretarsi anche su altri ambiti che possono avere ripercussioni sull'ambiente, così che tutti procedano verso la direzione della sostenibilità.

Tuttavia, le strategie di salvaguardia si scontrano spesso con gli interessi economici dell'uomo che vengono posti al di sopra dei bisogni della natura, senza considerare che la fama e bellezza di determinati luoghi dipende proprio dal loro patrimonio ambientale.

Si evince la necessità di bilanciare gli interessi coinvolti, su cui s'insiste in ragione della convinzione che tutelare l'ambiente montano è importante, ma anche garantire la sua crescita economica, nonché quella dei territori limitrofi.

In relazione al contrasto tra interessi economici e ambientali si riporta il recente caso in cui è protagonista il Parco Naturale Alpe Devero, situato in Valle d'Ossola. Nel 2022 è respinto il Piano strategico «Avvicinare le montagne» il cui intento è quello di rendere il Parco Naturale Alpe Devero un grande complesso per il turismo invernale ed estivo. Il progetto avrebbe certamente comportato un notevole ritorno economico per l'intera Valle, ma avrebbe determinato anche un deturpamento dell'ambiente e del paesaggio. Ragion per cui il progetto è risultato incompatibile con l'obiettivo prioritario di salvaguardare l'ambiente montano. Con questo non si vuole dire che iniziative di questo tipo debbano essere contrastate a priori, ma che è necessario un approfondimento circa i loro effetti e portata, al fine di limitare le pressioni su flora e fauna.

In sostanza, gli ostacoli principali che la normativa esaminata deve affrontare sono, da un lato, il disinteresse per il tema e, dall'altro, il rifiuto di adattarsi alle nuove condizioni (sia climatiche che economiche e sociali) che le aree montane devono fronteggiare. Le aree montane necessitano di un nuovo modo di pensare, di un nuovo turismo e di nuove strategie per un loro sviluppo sostenibile, ossia per garantire la loro crescita, valorizzando e tutelando il loro valore ambientale.

Alessia Ruga

ABSTRACT:

La tutela della biodiversità è un'importante e attuale tema, scelto con la consapevolezza che la normativa sviluppata negli anni, anche se con maggior decisione solo in tempi più recenti, possa concretamente raggiungere gli obiettivi posti attraverso una maggiore informazione e sensibilizzazione della popolazione.

A tal fine, l'autrice propone un percorso che inizia con l'analisi della normativa nazionale ed europea relativa alle aree montane. Si passa poi al piano internazionale dove le Alpi sono considerate come un unico grande territorio, destinatario di attenzioni che toccano ogni aspetto che lo interessa.

Si prosegue con la tutela della biodiversità, rispetto a cui una forte difesa è sempre più necessaria dato il suo preoccupante declino. L'ambiente montano, essendo particolarmente sensibile a questo fenomeno, richiede cure e attenzioni specifiche.

Si osserva il legame tra diversità biologica e agricoltura con l'approfondimento della nuova programmazione della Politica agricola comune e delle pratiche agricole sostenibili che possono risultare benefiche per l'ambiente e il clima.

L'obiettivo ultimo è portare all'attenzione un tema finora trascurato e sottolineare il potenziale delle aree montane che attende solo di essere valorizzato.

EN:

The protection of biodiversity is an important and current theme, chosen with the awareness that the legislation carried out over the years, even if with more determination only in recent times, can concretely achieve the set objectives through better information and awareness of the population.

In this sense, the author presents a document that begins with the analysis of national and European legislation relating to mountain areas, then connects to the analysis at an international level

where the Alps are considered as a single large territory, recipient of attention that affects every single aspect involved.

A key topic concerns the protection of biodiversity, for which strong defense is increasingly necessary due to its worrying decline. The mountain environment, being particularly sensitive to this phenomenon, requires specific care and attention.

The link between biological diversity and agriculture is observed with an in-depth analysis of the new programming of the Common Agricultural Policy and of sustainable agricultural practices that can be beneficial for the environment and the climate.

The final objective is to bring to attention a topic that has so far been neglected and highlight the potential of mountain areas which is just waiting to be valorized.

PAROLE CHIAVE:

Aree montane – aree protette – ambiente – biodiversità – PAC – agricoltura biologica – agroecologia – pratiche agricole sostenibili – alpeggio – tradizione – sviluppo.

Mountain areas – protected areas – biodiversity – CAP – biological agriculture – agroecology – sustainable agricultural practices – mountain pasture – tradition – development.

PARTE II
NOTE E COMMENTI

TRIBUNALE DELL'UNIONE EUROPEA

Seconda Sezione ampliata

SENTENZA

12 luglio 2023

Nella causa T-34/22,
*Cunsorziu di i Salamaghji Corsi – Consortium des Charcutiers Corses, c.
Commissione europea,*

Fatti

[*omissis*]

4 I nomi «Jambon sec de Corse»/«Jambon sec de Corse – Prisuttu», «Lonzo de Corse»/«Lonzo de Corse – Lonzu» e «Coppa de Corse»/«Coppa de Corse – Coppa di Corsica» sono stati oggetto di un'iscrizione come denominazioni di origine protette (DOP) il 28 maggio 2014 da parte, rispettivamente, dei regolamenti di esecuzione (UE) n. 581/2014 della Commissione (GU 2014, L 160, pag. 23), (UE) n. 580/2014 della Commissione (GU 2014, L 160, pag. 21) e (UE) n. 582/2014 della Commissione (GU 2014, L 160, pag. 25) (in prosieguo: i «regolamenti che hanno registrato le DOP di cui trattasi»).

5 Nel dicembre 2015 il Consortium ha depositato sette domande di registrazione come indicazioni geografiche protette (IGP) presso le autorità nazionali francesi, in applicazione del regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari (GU 2012, L 343, pag. 1). Le sette domande riguardano i nomi seguenti, utilizzati dai ricorrenti: «Jambon sec de l'Île de Beauté», «Coppa de l'Île de Beauté», «Lonzo de l'Île de Beauté», «Saucisson sec de l'Île de Beauté», «Pancetta de l'Île de Beauté», «Figatelli de l'Île de Beauté» e «Bulagna de l'Île de Beauté».

6 Il 20 aprile 2018 il Ministro dell'Agricoltura e dell'Alimentazione e il Ministro dell'Economia e delle Finanze hanno adottato sette decreti recanti omologazione dei sette disciplinari corrispondenti, ai fini della loro trasmissione alla Commissione europea per approvazione.

7 In parallelo, con ricorsi proposti dinanzi al Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia) il 27 giugno 2018, il sindacato titolare dei disciplinari delle DOP «Jambon sec de Corse – Prisuttu», «Coppa de Corse – Coppa di Corsica» e «Lonzo de Corse – Lonzu» ha chiesto

l'annullamento dei decreti del 20 aprile 2018, riguardanti l'omologazione dei disciplinari dei nomi «Jambon sec de l'Île de Beauté», «Coppa de l'Île de Beauté» e «Lonzo de l'Île de Beauté», ai fini della trasmissione delle relative domande di registrazione come IGP alla Commissione, sulla base del rilievo che, in particolare, il termine «Île de Beauté» imitava o evocava il termine «Corse» e creava, quindi, confusione con i nomi già registrati come DOP.

8 Il 17 agosto 2018 le sette domande di registrazione dei nomi di cui trattasi come IGP sono state trasmesse alla Commissione. Per quanto riguarda le domande di registrazione come IGP dei nomi «Jambon sec de l'Île de Beauté», «Lonzo de l'Île de Beauté» e «Coppa de l'Île de Beauté», la Commissione ha inviato due lettere alle autorità nazionali, il 12 febbraio 2019 e il 24 novembre 2020, chiedendo delucidazioni, in particolare, per quanto riguardava la questione della loro eventuale inammissibilità alla registrazione. Le autorità nazionali hanno risposto, in sostanza, di ritenere che i due gruppi di prodotti (vale a dire le DOP registrate e le domande di protezione come IGP) fossero nettamente diversi in termini di prodotti e che i nomi parevano loro sufficientemente distinti.

9 Con una sentenza del 19 dicembre 2019, relativa al nome «Jambon sec de l'Île de Beauté» (IGP), e due sentenze del 13 febbraio 2020, relative, rispettivamente, ai nomi «Coppa de l'Île de Beauté» (IGP) e «Lonzo de l'Île de Beauté» (IGP), il Consiglio di Stato ha respinto i tre ricorsi summenzionati (v. il precedente punto 7), con la motivazione che, in particolare, «l'impiego di termini differenti e la diversità delle protezioni conferite da una denominazione di origine, da un lato, e da un'indicazione geografica, dall'altro, sono idonei a escludere il rischio che consumatori normalmente informati e ragionevolmente attenti e avveduti, di fronte all'indicazione geografica contestata, pensino direttamente, come immagine di riferimento, alla merce che beneficia della denominazione di origine protetta già registrata[; i]noltre, i ricorrenti non possono legittimamente sostenere che il decreto impugnato violi le disposizioni (...) dell'articolo 13, paragrafo 1, lettera b), del regolamento [n. 1151/2012]» [punto 5 delle tre sentenze del Conseil d'État (Consiglio di Stato)].

[*omissis*]

In diritto[*omissis*]

15 Nel caso di specie, nella decisione impugnata, la Commissione ha rilevato, in sostanza, che un nome che sia in contrasto con la protezione concessa dal regolamento n. 1151/2012 non può essere utilizzato nel commercio, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), di detto regolamento, e, di conseguenza, non potrebbe essere registrato (considerando 4). Orbene, dal 28 maggio 2014 (v. il precedente punto 4), i nomi registrati come DOP beneficerebbero, in virtù dell'articolo 13 del regolamento n. 1151/2012, di protezione per quanto riguarda, tra l'altro, qualsiasi impiego diretto o indiretto di tali nomi per prodotti non conformi al relativo disciplinare, nonché qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione di detti nomi (considerando 7). I regolamenti che hanno registrato le DOP di cui trattasi avrebbero, nondimeno, concesso un periodo transitorio, che è scaduto il 27 aprile 2017, a talune imprese francesi stabilite in Corsica che utilizzavano tali nomi, ma per prodotti con caratteristiche diverse da quelle stabilite nel disciplinare, al fine di consentire loro di adeguarsi ai requisiti del disciplinare oppure, in mancanza di ciò, di modificare la denominazione di vendita utilizzata (considerando 8). I nomi «Jambon sec de l'Île de Beauté», «Lonzo de l'Île de Beauté» e «Coppa de l'Île de Beauté», utilizzati nel commercio dal 2015, si riferirebbero alla stessa zona geografica delle DOP summenzionate, ovvero la Corsica, e sarebbe, inoltre, di dominio pubblico che il nome «Île de Beauté» è un'espressione corrente che, per i consumatori francesi, designa univocamente la Corsica (considerando 9). Pertanto, dal 18 giugno 2014 l'uso dei nomi «Jambon sec de l'Île de Beauté», «Lonzo de l'Île de Beauté» e «Coppa de l'Île de Beauté» costituirebbe una violazione della protezione concessa alle DOP «Jambon sec de Corse»/«Jambon sec de Corse – Prisuttu», «Lonzo de Corse»/«Lonzo de Corse – Lonzu», «Coppa de Corse»/«Coppa de Corse – Coppa di Corsica» dall'articolo 13, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1151/2012 (considerando 10). Sebbene la pronuncia delle DOP registrate e delle IGP richieste sia indubbiamente diversa, la loro sinonimia sarebbe palese. Pertanto, l'evocazione non può essere in alcun modo esclusa, poiché la similarità fonetica non è indispensabile per configurare un'evocazione (considerando 20). La Commissione ha, quindi, respinto le domande di registrazione come IGP dei nomi

«Jambon sec de l'Île de Beauté», «Lonzo de l'Île de Beauté» e «Coppa de l'Île de Beauté», con la motivazione che essi erano stati utilizzati nel commercio o nel linguaggio comune in violazione dell'articolo 13 del regolamento n. 1151/2012 e che, di conseguenza, non soddisfacevano le condizioni di ammissibilità alla registrazione, vale a dire l'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1151/2012 (considerando 24).

16 A sostegno del loro ricorso, i ricorrenti deducono due motivi, vertenti, il primo, in sostanza, sul fatto che la Commissione avrebbe ecceduto le sue competenze e, il secondo, sulla sufficienza della dimostrazione, da parte delle autorità nazionali e del Conseil d'État (Consiglio di Stato), della conformità delle tre domande di registrazione agli articoli 7 e 13 del regolamento n. 1151/2012.

Sul primo motivo di ricorso, vertente, in sostanza, sul fatto che la Commissione avrebbe ecceduto le sue competenze

[omissis]

Sulla competenza della Commissione

[omissis]

21 In via preliminare, occorre ricordare che il regolamento n. 1151/2012 istituisce un sistema di ripartizione delle competenze, nel senso che, in particolare, la decisione di registrare un nome come IGP può essere adottata dalla Commissione solo se lo Stato membro interessato le ha presentato una domanda a tal fine e che una simile domanda può essere presentata solo se tale Stato membro ha verificato che essa era giustificata. Tale sistema di ripartizione delle competenze trova segnatamente spiegazione nella circostanza che la registrazione di un'indicazione geografica protetta presuppone la verifica che un certo numero di requisiti siano soddisfatti, il che richiede, in ampia misura, conoscenze approfondite di elementi particolari dello Stato membro interessato, elementi che possono essere meglio verificati dalle autorità competenti di quest'ultimo (v. sentenza del 15 aprile 2021, Hengstenberg, C-53/20, EU:C:2021:279, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).

22 Dall'articolo 1, paragrafo 1, del suddetto regolamento, letto alla luce dei considerando 20 e 39 del medesimo, risulta che il regolamento in parola mira altresì a prevenire la creazione di condizioni di concorrenza sleale (v. sentenza del 15 aprile 2021, Hengstenberg, C-53/20, EU:C:2021:279, punto 42 e giurisprudenza ivi citata).

23 Le disposizioni del regolamento n. 1151/2012 sono volte ad impedire che venga fatto un uso abusivo delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette, e ciò non solo nell'interesse degli acquirenti, ma anche nell'interesse dei produttori che hanno compiuto sforzi per garantire le qualità attese dai prodotti recanti legalmente siffatte indicazioni (v. sentenza del 15 aprile 2021, Hengstenberg, C-53/20, EU:C:2021:279, punto 43 e giurisprudenza ivi citata).

24 Il considerando 19 del regolamento in parola precisa che il rispetto uniforme in tutta l'Unione dei diritti di proprietà intellettuale connessi a nomi protetti nell'Unione costituisce un obiettivo prioritario che può essere realizzato più efficacemente a livello dell'Unione (v. sentenza del 15 aprile 2021, Hengstenberg, C-53/20, EU:C:2021:279, punto 44 e giurisprudenza ivi citata).

25 In primo luogo, i ricorrenti contestano che l'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1151/2012, in combinato disposto con l'articolo 13, paragrafo 1, lettera b), di detto regolamento, costituisca un valido fondamento giuridico per rifiutare la registrazione di un nome.

26 In via preliminare, si può osservare che dalla lettera della Commissione del 24 novembre 2020 risulta che quest'ultima aveva inizialmente considerato di rifiutare la registrazione dei nomi richiesti non solo sulla base dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1151/2012, in combinato disposto con l'articolo 13, paragrafo 1, lettera b), di detto regolamento, ma anche sul fondamento dell'articolo 6, paragrafo 3, di tale regolamento.

27 Quest'ultima disposizione stabilisce il principio del divieto di un nome «che sia in tutto o in parte omonimo» di un nome già protetto.

28 Interrogata a tal riguardo in udienza, la Commissione ha spiegato di aver rinunciato a rifiutare le registrazioni richieste anche sul fondamento dell'articolo 6, paragrafo 3, del regolamento n. 1151/2012, poiché non dovrebbe essere possibile respingere una domanda di registrazione in base a un'omonimia relativa soltanto a descrizioni di prodotti correnti, come «jambon sec» («prosciutto stagionato»).

29 Occorre poi rilevare, da un lato, che, come sottolineato dalla Commissione, l'articolo 13 del regolamento n. 1151/2012 non riguarda la registrazione, bensì la portata della protezione dei nomi registrati.

30 Pertanto, quest'ultima disposizione non può, di per sé, costituire il fondamento giuridico del rigetto di una domanda di registrazione.

31 Dall'altro lato, come sostenuto dai ricorrenti, l'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1151/2012 è specificamente relativo al «disciplinare» del nome oggetto di una domanda di protezione come DOP o IGP. I ricorrenti ne deducono che la questione dell'evocazione non è alla base dell'ammissibilità ai sensi di tale disposizione.

32 Tuttavia, occorre ricordare che la Commissione deve valutare, conformemente all'articolo 50, paragrafo 1, del regolamento n. 1151/2012, letto alla luce del considerando 58 di quest'ultimo, in esito a un esame approfondito, se il disciplinare che accompagna la domanda di registrazione contenga gli elementi richiesti dal regolamento n. 1151/2012 e se tali elementi non siano viziati da errori manifesti (sentenza del 23 aprile 2018, CRM/Commissione, T-43/15, non pubblicata, EU:T:2018:208, punto 67).

33 L'elaborazione del disciplinare costituisce, quindi, una fase necessaria del procedimento di adozione di un atto dell'Unione che registra una denominazione come IGP (v., in tal senso, sentenza del 23 aprile 2018, CRM/Commissione, T-43/15, non pubblicata, EU:T:2018:208, punto 35).

34 Orbene, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1151/2012, il disciplinare deve comprendere, in particolare, il nome di cui viene richiesta la protezione.

35 Come sostiene la Commissione, tale disposizione, secondo la quale il disciplinare deve comprendere il nome quale «utilizzat[o] nel commercio o nel linguaggio comune», presuppone che essa verifichi che tale utilizzo non violi la protezione contro l'evocazione di cui all'articolo 13, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1151/2012.

36 Infatti, ammettere la registrazione di un'IGP benché la stessa sia evocativa di una DOP già registrata priverebbe di effetto utile la protezione prevista dall'articolo 13, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1151/2012, poiché, una volta registrato tale nome come IGP, la denominazione precedentemente registrata come DOP non potrebbe più beneficiare, nei suoi confronti, della protezione prevista all'articolo 13, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1151/2012.

37 L'elaborazione del disciplinare, fase necessaria della procedura di registrazione, non può quindi essere viziata dalla violazione, da parte del nome richiesto, della tutela prevista all'articolo 13, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1151/2012.

38 Di conseguenza, la Commissione, alla quale spetta, in conformità all'articolo 52, paragrafo 1, del regolamento n. 1151/2012, rifiutare la registrazione richiesta qualora ritenga che non siano soddisfatte le condizioni previste per la registrazione, non può essere tenuta a concedere la registrazione di un nome laddove consideri illecito l'uso dello stesso nel commercio.

39 Pertanto, poiché la Commissione ha ritenuto che dal 18 giugno 2014, data in cui sono entrati in vigore i regolamenti che hanno registrato le DOP di cui trattasi, l'uso dei nomi oggetto della richiesta di registrazione come IGP costituisca una violazione della protezione contro l'evocazione attribuita alle DOP già incluse nel registro, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1151/2012, essa poteva dedurre che un siffatto uso nel commercio o nel linguaggio comune fosse illecito.

40 È, quindi, a torto che i ricorrenti deducono che la questione dell'evocazione non è alla base dell'ammissibilità alla registrazione, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1151/2012, e che tale disposizione, in combinato disposto con l'articolo 13, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1151/2012, non possa costituire un valido fondamento giuridico per il diniego di registrazione di un nome.

41 In secondo luogo, per quanto riguarda la portata dell'esame, da parte della Commissione, della conformità del nome alle condizioni previste nel regolamento n. 1151/2012, occorre rilevare che, ai sensi del considerando 58 del regolamento n. 1151/2012, la stessa deve procedere all'esame approfondito delle domande per assicurarsi che esse non contengano errori manifesti e per garantire che sia tenuto conto del diritto dell'Unione e degli interessi dei soggetti interessati al di fuori dello Stato membro di presentazione della domanda.

42 A tal fine, l'articolo 50, paragrafo 1, del regolamento n. 1151/2012 dispone che la Commissione esamina, con i mezzi appropriati, le domande di registrazione trasmesse dagli Stati membri, allo scopo di stabilire se siano giustificate e se soddisfino le condizioni previste in base a detto regolamento. Inoltre, in conformità all'articolo 52, paragrafo 1, del citato regolamento, come rilevato al precedente punto 38, spetta alla Commissione respingere dette domande, qualora ritenga che non siano soddisfatte le condizioni previste per la registrazione.

43 Per di più, il regolamento n. 1151/2012 non definisce che cosa rientri nella nozione di «mezzi appropriati», lasciando così alla Commissione il compito di valutare quali siano tali mezzi.

44 Ne consegue che, anche se le autorità nazionali ritengono, avendo trasmesso alla Commissione una domanda di registrazione, che detta domanda soddisfi le condizioni stabilite dal regolamento n. 1151/2012, la Commissione non è vincolata alla valutazione di dette autorità e dispone, per quanto riguarda la sua decisione di registrare un nome come DOP o IGP, di un margine di valutazione autonoma, dal momento che essa è tenuta a verificare, in conformità all'articolo 50 di detto regolamento, che siano soddisfatte le condizioni per la registrazione.

45 Nel caso di specie i ricorrenti sostengono che, nella decisione impugnata, la Commissione si è limitata a indicare che, all'esito di uno scambio di corrispondenza con le autorità nazionali, essa ha compreso che queste ultime ritenevano che sussistesse una «sufficiente differenziazione» (considerando 16 della decisione impugnata) tra i tre nomi protetti da una DOP e i tre nomi candidati a un'IGP.

46 A tal riguardo, con la lettera del 12 febbraio 2019 la Commissione ha informato le autorità nazionali del suo progetto di adottare una decisione di rigetto delle domande di registrazione come IGP dei nomi di cui trattasi e ha invitato queste ultime a formulare le loro osservazioni.

47 Con la lettera del 24 novembre 2020 la Commissione ha confermato alle autorità nazionali la sua intenzione di respingere le domande di registrazione delle IGP in questione e ha nuovamente invitato le autorità nazionali a presentare osservazioni integrative.

48 La Commissione ha, dunque, interpellato le autorità nazionali per due volte prima di concludere che le domande di registrazione dei nomi di cui trattasi non soddisfacevano le condizioni di ammissibilità alla registrazione previste all'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1151/2012, per il fatto che gli stessi erano stati utilizzati nel commercio o nel linguaggio comune in violazione dell'articolo 13 di detto regolamento (v. il precedente punto 10).

49 Contrariamente a quanto sostengono i ricorrenti, la Commissione non si è, quindi, «limitata ad indicare» che le autorità nazionali ritenevano che sussistesse una «sufficiente differenziazione» tra i tre nomi protetti da una DOP e i tre nomi candidati a un'IGP, ma, prima di adottare la decisione impugnata, ha invitato le autorità nazionali, per

due volte, a fornire ogni informazione utile a sostegno della loro domanda di registrazione delle IGP in questione. I ricorrenti, sempreché si debba intendere che essi, sostenendo che la Commissione si è limitata a rilevare una «sufficiente differenziazione» tra i nomi di cui trattasi, le contestino di non aver svolto un esame sufficiente della conformità del nome alle condizioni previste nel regolamento n. 1151/2012, non hanno fornito alcuna prova a sostegno di un simile argomento. In particolare, i ricorrenti non hanno esplicitato quale esame avrebbe asseritamente dovuto effettuare la Commissione.

50 In terzo luogo, per quanto riguarda il margine di discrezionalità della Commissione, i ricorrenti sostengono che dalla sentenza del 23 aprile 2018, CRM/Commissione (T-43/15, non pubblicata, EU:T:2018:208), risulta che esso sarebbe «limitato o inesistente», per quanto riguarda la decisione di registrare un nome come DOP o IGP.

51 A tal riguardo, nella sentenza del 23 aprile 2018, CRM/Commissione (T-43/15, non pubblicata, EU:T:2018:208), il Tribunale ha dichiarato che, prima di procedere alla registrazione dell'IGP richiesta, la Commissione doveva valutare, conformemente all'articolo 50, paragrafo 1, del regolamento n. 1151/2012, letto alla luce del considerando 58 di quest'ultimo, in esito a un esame approfondito, se, da un lato, il disciplinare che accompagna la domanda di registrazione contenga gli elementi richiesti dal regolamento n. 1151/2012 e se tali elementi non siano viziati da errori manifesti, e se, dall'altro, il nome soddisfi le condizioni di registrazione di un'IGP di cui all'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento n. 1151/2012. Il Tribunale ha precisato che la Commissione doveva effettuare tale valutazione autonomamente alla luce dei criteri di registrazione di un'IGP previsti dal regolamento n. 1151/2012, al fine di garantire la corretta applicazione di quest'ultimo (sentenza del 23 aprile 2018, CRM/Commissione, T-43/15, non pubblicata, EU:T:2018:208, punto 67).

52 Nel caso di specie i ricorrenti rinviavano, più specificamente, ai punti 34, 35 e 51 della sentenza del 23 aprile 2018, CRM/Commissione (T-43/15, non pubblicata, EU:T:2018:208). In detti punti il Tribunale ha rispettivamente dichiarato, sotto un primo profilo, che la valutazione delle condizioni di registrazione doveva essere effettuata dalle autorità nazionali sotto il controllo, eventualmente, dei giudici nazionali, prima che la domanda di registrazione fosse comunicata alla Commissione

(sentenza del 23 aprile 2018, CRM/Commissione, T-43/15, non pubblicata, EU:T:2018:208, punto 34), sotto un secondo profilo, che ne conseguiva che una domanda di registrazione contenente, in particolare, un disciplinare costituisce una fase necessaria del procedimento di adozione di un atto dell'Unione che registra una denominazione come IGP, ove la Commissione dispone di un margine di valutazione solo limitato o inesistente relativamente a tale atto nazionale (sentenza del 23 aprile 2018, CRM/Commissione, T-43/15, non pubblicata, EU:T:2018:208, punto 35), e, sotto un terzo profilo, che la Commissione disponeva di un margine discrezionale solo limitato, o inesistente, riguardo a valutazioni effettuate dalle autorità nazionali in merito alla definizione delle modalità di fabbricazione o di confezionamento del prodotto oggetto della domanda di registrazione di un'IGP, quali figurano nel disciplinare e si riflettono negli atti nazionali che le sono presentati nell'ambito della domanda di registrazione di un'IGP (sentenza del 23 aprile 2018, CRM/Commissione, T-43/15, non pubblicata, EU:T:2018:208, punto 51).

53 Orbene, occorre osservare che, nel caso di specie, la Commissione non ha messo in discussione le valutazioni espresse dalle autorità nazionali per quanto riguarda le indicazioni figuranti nel disciplinare, come la definizione delle modalità di fabbricazione o di confezionamento del prodotto oggetto della domanda di registrazione di un'IGP, la cui elaborazione costituisce la prima fase della procedura di registrazione dei nomi di cui trattasi come IGP e rispetto alle quali la Commissione dispone, in effetti, soltanto di un margine di discrezionalità limitato, se non addirittura inesistente (v. il precedente punto 52). È nell'ambito del suo esame finalizzato all'approvazione di tali domande, il quale costituisce la seconda fase di tale procedura, che la Commissione ha ritenuto, dopo aver debitamente interpellato in proposito, per due volte, le autorità nazionali, che le domande di registrazione dei nomi di cui trattasi non soddisfacessero le condizioni di ammissibilità alla registrazione previste all'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1151/2012, per il fatto che gli stessi erano stati utilizzati nel commercio o nel linguaggio comune in violazione dell'articolo 13 di detto regolamento (v. il precedente punto 10).

54 Infatti, dal regolamento n. 1151/2012 e, in particolare, dal considerando 58 di detto regolamento risulta che, in una prima fase, in

conformità all'articolo 49 del medesimo regolamento, le autorità nazionali esaminano le domande di registrazione dei nomi come DOP o IGP e, se ritengono soddisfatte le condizioni di detto regolamento, presentano alla Commissione un fascicolo di domanda e che poi, in una seconda fase, in conformità agli articoli 50 e 52 del citato regolamento, quest'ultima esamina le domande e, in base alle informazioni di cui dispone e in base all'esame da essa effettuato, registra i nomi o respinge le domande di registrazione.

55 Il rinvio operato dai ricorrenti alla sentenza del 23 aprile 2018, CRM/Commissione (T-43/15, non pubblicata, EU:T:2018:208), non è, quindi, pertinente e i ricorrenti non possono, dunque, dedurre da tale sentenza che la Commissione disponga soltanto di un margine di discrezionalità «limitato o inesistente». A questo proposito, è già stato osservato che, per quanto riguarda la decisione di registrare un nome come DOP o IGP alla luce delle condizioni di ammissibilità alla registrazione previste all'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1151/2012, in combinato disposto con l'articolo 13, paragrafo 1, lettera b), di detto regolamento, la Commissione disponeva di un margine di valutazione autonoma (v. il precedente punto 44).

56 I ricorrenti citano, altresì, il punto 25 della sentenza del 29 gennaio 2020, GAEC Jeanningros (C-785/18, EU:C:2020:46), secondo il quale, in considerazione del potere decisionale attribuito all'amministrazione nazionale nell'ambito del sistema di ripartizione delle competenze, spetta unicamente ai giudici nazionali conoscere della legittimità degli atti compiuti dall'amministrazione medesima, quali gli atti relativi a domande di registrazione di una denominazione, costituenti un passo necessario nella procedura d'adozione di un atto dell'Unione, considerato che le istituzioni dell'Unione dispongono rispetto a tali atti unicamente di un margine di discrezionalità limitato o inesistente. I ricorrenti menzionano, inoltre, i punti 35 e 36 di tale sentenza, secondo i quali il margine di discrezionalità attribuito alla Commissione per quanto riguarda l'approvazione di modifiche minori del disciplinare è sostanzialmente limitato, come emerge dal considerando 58 del regolamento n. 1151/2012, alla verifica che la domanda stessa contenga gli elementi richiesti e non appaia viziata da errori manifesti.

57 Tale causa riguardava modifiche minori del disciplinare. La Corte ha affermato, al punto 30 della sentenza del 29 gennaio 2020, GAEC

Jeanningros (C-785/18, EU:C:2020:46), che siffatte domande erano soggette a una procedura semplificata, ma essenzialmente analoga alla procedura di registrazione, prevedendo parimenti un sistema di ripartizione delle competenze tra l'amministrazione dello Stato membro interessato e la Commissione per quanto attiene, da un lato, alla verifica della conformità della domanda di modifica con i requisiti fissati dal regolamento n. 1151/2012 e, dall'altro, all'approvazione della domanda stessa, nonché, al punto 31 della citata sentenza, che spettava ai giudici nazionali conoscere delle irregolarità eventualmente gravanti su un atto nazionale relativo a una domanda di modifica minore del disciplinare. 58 Orbene, il caso di specie non riguardava modifiche minori del disciplinare, la cui elaborazione e le cui eventuali modifiche rientrano nella prima fase della procedura di registrazione di un nome, bensì la questione dell'approvazione o del diniego, da parte della sola Commissione, della registrazione dei nomi di cui trattasi, la quale rientra nella seconda fase della procedura.

59 Dal punto 25 della sentenza del 29 gennaio 2020, GAEC Jeanningros (C-785/18, EU:C:2020:46), si evince, quindi, che il «margine di discrezionalità limitato o inesistente» delle istituzioni dell'Unione concerne la prima di queste due fasi, ossia quella nel cui corso sono raccolti i documenti che compongono il fascicolo della domanda di registrazione che le autorità nazionali trasmetteranno eventualmente alla Commissione.

60 Non si può, pertanto, desumere dalla sentenza del 29 gennaio 2020, GAEC Jeanningros (C-785/18, EU:C:2020:46), contrariamente a quanto sostengono i ricorrenti, che la Commissione abbia soltanto un «margine di discrezionalità limitato o inesistente», nell'ambito della seconda fase, per quanto riguarda la sua decisione di registrare un nome come DOP o IGP alla luce delle condizioni di ammissibilità previste all'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1151/2012, in combinato disposto con l'articolo 13, paragrafo 1, lettera b), di detto regolamento.

61 Gli argomenti secondo i quali la Commissione avrebbe ecceduto le sue competenze devono, pertanto, essere respinti in quanto infondati.

Sull'autorità di cosa giudicata

62 I ricorrenti ritengono che la Commissione non potesse, nella decisione impugnata, mettere in discussione quanto è stato definitivamente

dichiarato al punto 5 delle sentenze del Conseil d'État (Consiglio di Stato) del 19 dicembre 2019 e del 13 febbraio 2020, vale a dire che non vi era alcun rischio di evocazione, per consumatori normalmente informati e ragionevolmente attenti e avveduti, tra le DOP registrate e le IGP richieste.

63 A tal riguardo, come ricordato al precedente punto 51, la Commissione deve valutare autonomamente se sono soddisfatti i criteri di registrazione di un'IGP previsti dal regolamento n. 1151/2012, al fine di garantire la corretta applicazione di tale regolamento (v., in tal senso, sentenza del 23 aprile 2018, CRM/Commissione, T-43/15, non pubblicata, EU:T:2018:208, punto 67).

64 Pertanto, una decisione di un organo giurisdizionale nazionale passata in giudicato non può essere invocata per mettere in discussione tale valutazione.

65 L'argomento dei ricorrenti vertente sulla violazione dell'autorità di cosa giudicata delle sentenze del Conseil d'État (Consiglio di Stato) del 19 dicembre 2019 e del 13 febbraio 2020 deve, pertanto, essere respinto in quanto infondato.

66 Pertanto, il primo motivo di ricorso deve essere respinto in quanto infondato.

[omissis]

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) Il Cunsorziu di i Salamaghji Corsi – Consortium des Charcutiers Corses e gli altri ricorrenti i cui nomi figurano in allegato sono condannati a farsi carico delle proprie spese e di quelle sostenute dalla Commissione europea.

**L'EVOCAZIONE ATTRAVERSO IL PRISMA DEL POTERE
DISCREZIONALE DELLA COMMISSIONE
NELLA VALUTAZIONE DELLA SUSSISTENZA
DELLE CONDIZIONI DI AMMISSIBILITÀ
DELLA REGISTRAZIONE DI UNA DOP O IGP**

La sentenza qui annotata¹ respinge un ricorso ex art. 263 TFUE per l'annullamento della decisione di esecuzione² con cui la Commissione ha rifiutato la registrazione di tre IGP poiché costituite da segni evocativi di DOP precedenti³.

Tale pronuncia si inserisce nel solco del ricco filone giurisprudenziale in tema di protezione della denominazione di origine contro l'evocazione, caratterizzandosi per il fatto che i segni successivi in violazione sono stati a loro volta oggetto di una domanda di protezione come IGP.

Si tratta pertanto di una vicenda che presenta maggiori affinità con gli innumerevoli precedenti occasionati da rinvii pregiudiziali⁴,

¹ Sentenza del Tribunale di primo grado del 12 luglio 2023, in causa n. T-34/22, *Cunsorzio di i Salamaghji Corsi – Consortium des Charcutiers Corsescon c. Commissione europea*, in *Raccolta digitale (Raccolta generale)*, luglio 2023, EU:T:2023:386 (c.d. caso «Isola della Bellezza»).

² Ricorso per annullamento della decisione di esecuzione (UE) 2021/1879 della Commissione del 26 ottobre 2021.

³ Si tratta delle tre espressioni «Jambon sec de l'Île de Beauté», «Lonzo de l'Île de Beauté» e «Coppa de l'Île de Beauté», ritenute dalla Commissione evocative delle DOP «Jambon sec de Corse»/«Jambon sec de Corse - Prisuttu», «Lonzo de Corse»/«Lonzo de Corse - Lonzu» e «Coppa de Corse»/«Coppa de Corse - Coppa di Corsica» registrate con Regolamenti di esecuzione (UE) 580, 581 e 582 del 28 maggio 2014, in GU 2014, L 160, 21 ss..

⁴ Come sottolineato da S. BOLOGNINI, *La giurisprudenza della Corte di giustizia nella definizione del sistema di tutela delle indicazioni geografiche*, in *La tutela internazionale delle indicazioni geografiche dei prodotti agroalimentari*, a cura di N. LUCIFERO, Milano, Wolters Kluwer Italia, 2023, p. 86, «Nel delineare i contorni del sistema di tutela delle indicazioni geografiche registrate, la Corte di giustizia ha fornito il suo contributo più ampio allorché, interpellata sulla base di rinvii pregiudiziali, si è pronunciata sulla portata delle disposizioni che individuano le fattispecie passibili di essere qualificate come

piuttosto che con quelli derivanti da ricorsi per annullamento⁵.

Dovendo pronunciarsi sulla legittimità della decisione di esecuzione della Commissione nell'ambito del procedimento bifasico di registrazione della IGP, il Tribunale è stato chiamato ad esprimersi preliminarmente sul rapporto tra la prima fase nazionale e la seconda europea.

Il Reg. (UE) 1151/2012⁶ prevede infatti che la domanda di

*condotte illecite in quanto integranti gli estremi di una violazione della protezione riconosciuta a livello europeo alle indicazioni protette». In merito al ruolo del rinvio pregiudiziale nell'ambito del diritto agrario cfr. F. ALBISINNI, *Diritto agrario e rinvio pregiudiziale: un confronto risalente per un diritto comune*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2023, 1, pp. 1 ss., ove l'Autore sottolinea la centralità di tale istituto nel garantire un'interpretazione ed una applicazione conforme, contribuendo al passaggio da un diritto agrario «*murato nei confini del fondo*» ad un diritto «*del mercato e nel mercato*» (l'Autore riprende un'espressione di Emilio Betti). In merito all'interpretazione del concetto di «evocazione» nell'ambito di rinvii pregiudiziali cfr. ex multis la sentenza della Corte di giustizia del 4 marzo 1999, in causa n. C-87/97, *Consorzio per la tutela del formaggio Gorgonzola c. Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG e Eduard Bracharz GmbH*, in *Raccolta*, 1999, I-01301, EU:C:1999:115 (c.d. caso «Cambozola»); la sentenza della Corte di giustizia del 26 febbraio 2008, in causa n. C-132/05, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, in *Raccolta*, 2008, I-00957, EU:C:2008:117 (c.d. caso «Parmesan II»); la sentenza della Corte di giustizia del 21 gennaio 2016, in causa n. C-75/15, *Viiniverla Oy c. Sosiaali- ja terveystalun lupa- ja valvontavirasto*, in *Raccolta digitale*, gennaio 2016, EU:C:2016:35 (c.d. caso «Verlados»); nonché la sentenza della Corte di giustizia del 2 maggio 2019, in causa n. C-614/17, *Fundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego c. Industrial Quesera Cuquerella SL e Juan Ramón Cuquerella Montagud*, in *Raccolta digitale*, maggio 2019, EU:C:2019:344 (c.d. caso «Queso Manchego»).*

⁵ Essendo stati occasionati perlopiù da fattispecie diverse ed opposte, volte all'annullamento dei regolamenti che disponevano la registrazione dell'indicazione geografica, come nel caso della sentenza della Corte di giustizia del 25 ottobre 2005, in cause riunite C-465/02 e C-466/02, *Repubblica federale di Germania e Regno di Danimarca c. Commissione delle Comunità europee*, in *Raccolta*, 2005, I-09115, EU:C:2005:636 (c.d. caso «Feta II»).

⁶ Sul ruolo giocato dal Reg. (UE) 1151/2012 cfr. V. RUBINO, *La protezione delle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari nell'Unione europea dopo il regolamento 1151/2012 UE*, in *Riv. dir. alim.*, 2013, 4, pp. 4 ss.; v. altresì N. LUCIFERO, *Il modello europeo sulle indicazioni geografiche a seguito dell'adesione dell'Unione europea all'Atto di Ginevra dell'Accordo di Lisbona per la registrazione e la protezione internazionale delle*

registrazione di nomi che riguardi la zona geografica di uno Stato membro sia rivolta all'autorità di quest'ultimo, che «*esamina la domanda con i mezzi appropriati per stabilire se sia giustificata e soddisfi le condizioni previste dal regime pertinente*»⁷. Soltanto successivamente lo Stato membro presenta il fascicolo alla Commissione⁸, che a sua volta, in modo apparentemente ridondante, «*esamina con i mezzi appropriati ogni domanda [...] per stabilire se sia giustificata e se soddisfi le condizioni previste dal regime pertinente*»⁹, decidendo infine se respingere tale domanda¹⁰ ovvero procedere con la registrazione del nome¹¹.

Il caso di specie presenta la peculiarità di essere stato preceduto durante la fase nazionale da un contenzioso dinanzi al giudice francese, che si era già pronunciato sul conflitto tra i segni litigiosi, escludendolo e pervenendo così ad una decisione diametralmente opposta rispetto alla valutazione successiva della Commissione.

Il Conseil d'État aveva infatti escluso il rischio di confusione, stante l'impiego di termini differenti ed in ragione delle diverse protezioni conferite da DOP e IGP, respingendo così il ricorso esperito dal titolare dei disciplinari delle DOP precedenti avverso i decreti di omologazione dei disciplinari delle IGP in corso di registrazione. Al contrario, la Commissione aveva successivamente rifiutato la registrazione delle IGP, ravvisando una violazione della protezione concessa alle DOP precedenti¹² e la conseguente carenza delle condizioni di ammissibilità¹³.

Per tale ragione, il ricorso ex art. 263 TFUE si fonda su due ordini di motivi: i) quelli volti a negare alla radice la competenza della

indicazioni geografiche, in *Riv. dir. alim.*, 2022, 4, pp. 40 ss., in particolare rispetto al diverso sistema di armonizzazione a livello europeo e internazionale relativo alle indicazioni geografiche.

⁷ Art. 49, par. 2, co. 2 del Reg. (UE) 1151/2012.

⁸ *Ivi*, art. 49, par. 4.

⁹ *Ivi*, art. 50, par. 1.

¹⁰ *Ivi*, art. 52, par. 1.

¹¹ *Ivi*, art. 52, par. 2 (al successivo par. 3 è disciplinato il caso in cui sia pervenuta un'opposizione).

¹² Ai sensi dell'art. 13, par. 1, lett. *b* del Reg. (UE) 1151/2012.

¹³ Condizioni di cui all'art. 7, par. 1, lett. *a* del Reg. (UE) 1151/2012.

Commissione¹⁴ e ii) quelli volti a contestare nel merito la valutazione effettuata in punto evocazione¹⁵.

Un primo motivo di impugnazione si fonda sull'asserita incompetenza della Commissione, avendo quest'ultima rifiutato la registrazione dei nomi litigiosi sulla base di un'innovativa lettura congiunta dell'art. 7, par. 1, lett. a)¹⁶ e del successivo art. 13, par. 1, lett. b)¹⁷ del succitato regolamento¹⁸.

Secondo i ricorrenti la Commissione avrebbe ecceduto le proprie competenze poiché la previsione di cui all'art. 7 riguarderebbe specificamente il disciplinare della DOP o IGP oggetto della domanda di registrazione, mentre quella di cui all'art. 13 si riferirebbe al tema diverso della portata della protezione dei nomi già registrati; cosicché l'elemento negativo dell'assenza di evocazione non rientrerebbe nel perimetro della valutazione sull'ammissibilità della nuova registrazione¹⁹.

Il Tribunale respinge tale motivo di ricorso fornendo una giustificazione funzionale della lettura in combinato disposto dei due articoli: ammettere la registrazione di una IGP evocativa di una DOP già registrata priverebbe di effetto utile la protezione prevista dal succitato art. 13, par. 1, lett. b)²⁰; pertanto spetta alla Commissione rifiutare la registrazione ex art. 52, par. 1, qualora consideri illecito l'uso del segno in corso di registrazione²¹.

Quanto poi alla portata della discrezionalità della Commissione, la

¹⁴ Punti 17-66 della sentenza qui annotata.

¹⁵ *Ivi*, 67-110 (disponibili ad oggi soltanto nella versione integrale in lingua francese).

¹⁶ A norma del quale «Una denominazione di origine protetta o un'indicazione geografica protetta deve rispettare un disciplinare che comprende almeno i seguenti elementi: a) il nome da proteggere come denominazione di origine o indicazione geografica, quale utilizzata nel commercio o nel linguaggio comune, e solo nelle lingue attualmente o storicamente utilizzate per descrivere il prodotto specifico nella zona geografica delimitata».

¹⁷ A norma del quale «I nomi registrati sono protetti contro: [...] b) qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione, anche se l'origine vera dei prodotti o servizi è indicata o se il nome protetto è una traduzione o è accompagnato da espressioni quali "stile", "tipo", "metodo", "alla maniera", "imitazione" o simili, anche nel caso in cui tali prodotti siano utilizzati come ingredienti».

¹⁸ Punto 25 della sentenza qui annotata.

¹⁹ *Ivi*, 31.

²⁰ *Ivi*, 36.

²¹ *Ivi*, 36-38.

sentenza in esame riconosce in capo a quest'ultima un «*margin*e di valutazione autonoma»²², tale da non vincolarla al giudizio reso dall'autorità nazionale. In particolare, la pronuncia introduce una distinzione tra i) attività relative alla prima fase procedimentale, rispetto alle quali il margine di discrezionalità della Commissione risulta limitato o inesistente²³; ii) attività relative alla seconda fase procedimentale, laddove la valutazione della Commissione risulta autonoma²⁴.

Pare significativo che l'ulteriore motivo di impugnazione relativo all'asserita lesione del giudicato nazionale sia affrontato dal Tribunale in modo estremamente succinto²⁵, quasi a sottolinearne una manifesta infondatezza.

Secondo i ricorrenti il giudicato francese avrebbe dovuto vincolare la Commissione, posto che il Conseil d'État aveva definitivamente statuito in merito all'assenza di un rischio di confusione tra i segni litigiosi²⁶.

Il Tribunale non sembra invece ravvisare alcuna lesione della cosa giudicata, affrontando il tema esclusivamente sotto il profilo della competenza e dell'autonomia della Commissione in una fase procedimentale distinta, che verrebbe meno laddove una decisione di un organo giurisdizionale nazionale potesse metterne in discussione la valutazione nel corso della seconda fase procedimentale di registrazione della IGP²⁷.

Ciò appare peraltro coerente con il quadro normativo attuale, assai differente rispetto a quello originario del Reg. (CE) 2081/92, il cui art. 6 prevedeva che la Commissione operasse una verifica della domanda di registrazione «*procedendo ad un esame formale*» e seguisse un complesso iter per l'eventuale diniego con il coinvolgimento degli Stati membri²⁸.

²² *Ivi*, 44.

²³ E' il caso delle indicazioni figuranti nei disciplinari per cui cfr. sentenza del Tribunale di primo grado del 23 aprile 2018, in causa n. T-43/15, *CRM Srl c. Commissione europea*, non pubblicata, EU:T:2018:208; sentenza della Corte di giustizia del 29 gennaio 2020, in causa n. C-785/18, *GAEC Jeanningros c. INAO*, in *Raccolta digitale*, gennaio 2020, EU:C:2020:46.

²⁴ Punto 60 della sentenza qui annotata.

²⁵ In appena cinque paragrafi, particolarmente scarni (*ivi*, 62-66).

²⁶ *Ivi*, 62.

²⁷ *Ivi*, 63 e 64.

²⁸ L'art. 15 allora vigente prevedeva il coinvolgimento di un comitato composto dai rappresentanti degli Stati membri e in ultima istanza del Consiglio.

Nel contesto normativo di allora si negava l'esistenza di un potere discrezionale da parte della Commissione, che aveva margini di intervento soltanto in presenza di un errore manifesto riscontrabile nel dossier trasmesso dall'autorità nazionale²⁹.

Il cambio di prospettiva del Reg. (UE) 1151/2012 è evidente già dalla lettura del considerando 58, secondo cui «[...] *La Commissione dovrebbe procedere successivamente all'esame delle domande per assicurarsi che esse non contengano errori manifesti e per garantire che sia tenuto conto del diritto dell'Unione e degli interessi dei soggetti interessati al di fuori dello Stato membro di presentazione della domanda*»; il successivo considerando 61 aggiunge che «[...] *La Commissione, assistita in determinate circostanze dagli Stati membri, dovrebbe essere responsabile dell'adozione delle decisioni relative alla registrazione*».

È in questo quadro che si inserisce la previsione dell'art. 50, par. 1, che riconosce in capo alla Commissione un potere di esame apparentemente ridondante rispetto a quello attribuito all'autorità nazionale, al fine di effettuare una valutazione non più circoscritta alla mera correttezza formale del dossier ricevuto, bensì attenta al rispetto del diritto UE e al bilanciamento degli interessi in gioco³⁰.

²⁹ Con riferimento al quadro normativo allora vigente, M. CONTICELLI, *Il procedimento europeo di registrazione delle denominazioni di origine protetta*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2004, 2, pp. 317 ss., sottolineava che «[...] spetta allo Stato membro valutare che la domanda sia giustificata, mentre alla Commissione compete solamente una verifica formale» e aggiungeva nella nota n. 79 che «Se si eccettua il caso di errori manifesti oppure il caso in cui dalla fase di opposizione emergano ulteriori elementi che la Commissione debba prendere in considerazione nel corso dell'istruttoria, la maggior parte delle decisioni si formano già a livello nazionale ed è molto difficile che siano pertanto contestate, viste le modalità di partecipazione così come di tutela giurisdizionale. Ciò posto, è presumibile che l'amministrazione comunitaria avalli ogni richiesta di registrazione che non sia altrimenti affetta da indizi di errore manifesto».

³⁰ Si segnala che nella proposta iniziale di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle indicazioni geografiche dell'Unione europea di vini, bevande spiritose e prodotti agricoli e ai regimi di qualità dei prodotti agricoli, che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013, (UE) 2017/1001 e (UE) 2019/787 e che abroga il regolamento (UE) n. 1151/2012, versione COM (2022) 134 final/2 del 2 maggio 2022, l'art. 17 specificava che l'esame della Commissione «[...] consiste nel verificare che non vi siano errori manifesti, che le informazioni fornite a norma dell'articolo 15 siano complete e che il documento unico di cui all'articolo 13 sia preciso e di natura tecnica. Tiene conto

La fattispecie di cui alla sentenza in esame non riguarda pertanto il tema della cedevolezza del giudicato nazionale in violazione di norme europee, laddove la Corte di giustizia si è pronunciata talvolta a favore della disapplicazione della normativa dello Stato membro che disciplina gli effetti del passaggio in giudicato³¹.

Nel caso in esame non viene messa in discussione l'attitudine della sentenza del Conseil d'État ad esaurire i mezzi di impugnazione relativamente all'omologazione dei disciplinari delle IGP da parte dell'autorità nazionale nel corso della prima fase procedimentale; si nega invece che l'esito di tale prima fase possa vincolare l'attività della Commissione nella seconda, stante la competenza espressamente attribuita a quest'ultima ai sensi dell'art. 50, par. 1 del succitato regolamento³².

dell'esito della procedura nazionale espletata dallo Stato membro interessato» (analogamente disponeva l'art. 60 relativo alle STG). La formulazione inizialmente proposta sembrava destinata a circoscrivere nuovamente il perimetro della valutazione della Commissione. Tuttavia, a seguito degli emendamenti intercorsi, il testo del regolamento approvato dal Parlamento europeo nella seduta del 28 febbraio 2024 ha ampliato l'esame delle domande di registrazione da parte della Commissione (nuovo art. 15 par. 1).

³¹ Il riferimento è innanzitutto alla sentenza della Corte di giustizia del 18 luglio 2007, in causa n. C-119/05, *Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato c. Lucchini S.p.A.*, in *Raccolta*, 2007, I-06199, EU:C:2007:434, che si è espressa nel senso della disapplicazione dell'art. 2909 c.c. (principio dell'autorità di cosa giudicata) al fine di consentire il recupero di un aiuto di Stato erogato in contrasto con il diritto comunitario. Per un'analisi dettagliata del caso e delle sue specificità si rinvia a D.U. GALETTA, *L'autonomia procedurale degli Stati membri dell'Unione europea: Paradise Lost?*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 72 ss.. Appare significativa la posizione del Governo italiano nel corso del giudizio, così come ricostruita da C. CONSOLO, *La sentenza Lucchini della Corte di Giustizia: quale possibile adattamento degli ordinamenti processuali interni e in specie del nostro?*, in *Rivista di diritto processuale*, 2008, 63, 1, pp. 225 ss., che ha cercato di escludere alla radice la sussistenza di un conflitto con il giudicato nazionale in ragione del diverso titolo della causa civilistica. Per i successivi sviluppi giurisprudenziali cfr. diffusamente D.U. GALETTA, *La giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di autonomia procedurale degli stati membri dell'Unione europea. Report annuale 2011*, in *Ius Publicum Network Review*, disponibile al link https://www.ius-publicum.com/repository/uploads/22_02_2012_12_08_Galetta_IT.pdf.

³² Si consideri peraltro la competenza esclusiva dell'Unione europea nel disciplinare i segni geografici di qualità nel settore agroalimentare, mediante un sistema di tutela uniforme ed esauriente, così come affermato nella sentenza della Corte di giustizia dell'8 maggio 2014, in causa n. C-35/13, *Assica – Associazione Industriali delle Carni e dei*

Si consideri peraltro che lo stesso art. 1355³³ del Codice civile francese definisce in termini generali e in modo piuttosto rigoroso il perimetro del giudicato, prevedendo che «*L'autorité de la chose jugée n'a lieu qu'à l'égard de ce qui a fait l'objet du jugement. Il faut que la chose demandée soit la même; que la demande soit fondée sur la même cause; que la demande soit entre les mêmes parties, et formée par elles et contre elles en la même qualité*»³⁴. Pertanto, anche con riferimento alla

Salumi e Kraft Foods Italia SpA c. Associazioni fra produttori per la tutela del «Salame Felino», in Raccolta digitale, maggio 2014, EU:C:2014:306, laddove si ammette la protezione in forza di una disciplina nazionale soltanto per «i prodotti per i quali non esiste un nesso particolare tra le loro caratteristiche e la loro origine geografica» (punto 39). Sulla sentenza cfr. ex multis L. BRUGIONI, La tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche agroalimentari non registrate ai sensi del Regolamento (UE) 1151/2012. Una riflessione sul caso Salame di Felino, in Riv. dir. ind., 2014, I, pp. 269 ss.; F. PRETE, La protezione nazionale delle indicazioni geografiche semplici. La saga del Salame Felino: ultimo atto, in Riv. dir. alim., 2014, pp. 30 ss.; sul rapporto tra le denominazioni geografiche regolamentate dal diritto UE e le tutele nazionali v. altresì P. AUTERI, Indicazioni geografiche, disciplina delle pratiche commerciali scorrette e concorrenza sleale, in AA. VV., Studi in onore di Paola A.E. Frassi, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 23 ss.; V. RUBINO, I limiti alla tutela del «made in» fra integrazione europea e ordinamenti nazionali, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 96 ss.. Particolarmente critica la posizione di V. DI CATALDO, Denominazioni e indicazioni geografiche tra registrazione comunitaria e protezione nazionale. Made in, IGP e DOP, in AIDA, 2016, pp. 31 ss., secondo cui «Sembrerà strano, ma la Corte di Giustizia non si è preoccupata molto di evidenziare la base normativa testuale della dottrina su illustrata. Ovviamente, verrebbe da dire, perché una base testuale adeguata non esiste. In realtà, all'interno degli articolati dei regolamenti che si sono susseguiti nel tempo, non compare alcuna espressa indicazione che si esprima nel senso affermato dalla Corte. Non esiste nessuna norma (intendo qui per norma una regola che sia riferita all'interno di uno qualunque degli articoli che esprimono il testo del regolamento stesso) che espressamente dia ai regolamenti comunitari il preteso carattere esauriente; non esiste nessuna norma che espressamente vieti agli Stati di dare tutela con proprie regole a proprie denominazioni e indicazioni geografiche» (p. 36), cui segue una critica delle giustificazioni funzionali addotte dalla Corte di giustizia, giungendo a chiedersi «perché mai questo doppio livello (comunitario e nazionale), ammesso e ritenuto proficuo per tutti i titoli di proprietà intellettuale, non potrebbe essere ammesso per le denominazioni e indicazioni geografiche – e solo per esse» (p. 44).

³³ Si tratta della nuova numerazione entrata in vigore il 1° ottobre 2016, mentre in precedenza era l'art. 1351.

³⁴ «L'autorità di cosa giudicata si applica solo a ciò che è oggetto della sentenza. Il fatto oggetto della domanda deve essere lo stesso; la domanda deve essere fondata sulla stessa causa; la

normativa dello Stato membro, l'autorità di cosa giudicata della sentenza del Conseil d'État non potrebbe comunque estendersi oltre il suo perimetro oggettivo e soggettivo. In particolare, il giudicato non potrebbe essere opposto ad un soggetto (in questo caso la Commissione) che non sia stato parte del giudizio³⁵.

Esaurita la disamina dei motivi di impugnazione volti a negare alla radice la competenza della Commissione, il Tribunale esamina quelli relativi all'asserito erroneo giudizio sull'illecita evocazione delle DOP precedenti. Le motivazioni sul punto, esaurendosi in massime di specie, sono state omesse sia nelle traduzioni della pronuncia nelle lingue nazionali sia nel comunicato stampa della Corte di giustizia³⁶, ritrovandosi unicamente nel testo integrale in francese.

In questa sede basti evidenziare che la sentenza in esame aderisce³⁷

domanda deve essere tra le stesse parti, ed esperita da e contro di loro nella stessa qualità» (traduzione mia). Nel nostro ordinamento il riferimento è all'art. 2909 c.c. secondo cui, con una formulazione circoscritta al profilo soggettivo, «L'accertamento contenuto nella sentenza passata in giudicato fa stato a ogni effetto tra le parti, i loro eredi o aventi causa».

³⁵ Sul tema della parte pretermessa e del litisconsorzio necessario, con particolare riferimento al ruolo della Commissione nel caso Lucchini, si rinvia a M. GIAVAZZI, *L'effetto preclusivo del giudicato: la Corte di giustizia chiarisce il proprio pensiero. L'autonomia procedimentale non è dunque un paradiso perduto*, in *Il diritto dell'Unione europea*, a cura di A. TIZZANO, 2015, 1, pp. 254 ss., secondo cui «[...] ciò che caratterizza la controversia Lucchini è l'interferenza su di un rapporto giuridico (che trova la sua fonte nel provvedimento di concessione dell'aiuto di Stato) coinvolgente situazioni giuridiche soggettive che in parte pertengono anche a un soggetto (la Commissione) differente da quelli (la pubblica amministrazione nazionale e il privato percettore di quell'aiuto) ritualmente coinvolti nel giudizio. Si tratta, cioè, del classico problema di un giudicato incidente su rapporti giuridici inevitabilmente plurilaterali, che, nell'ambito del diritto interno e delle relazioni intersoggettive nazionali, impinge sulle regole del litisconsorzio necessario». Sul tema cfr. altresì C. CONSOLO, *L'ordinamento comunitario quale fondamento per la tutela cautelare del giudice nazionale (in via di disapplicazione di norme legislative interne)*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1991, 1, p. 255 ss. e E.M. BARBIERI, *Considerazioni sull'autorità del giudicato nazionale nel diritto comunitario dopo il caso Interedil*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2012, 1, pp. 354 ss..

³⁶ Comunicato stampa n. 118/23 del 12 luglio 2023.

³⁷ Come specificato al punto 88 della pronuncia in esame, «[...] les termes "Corse" et "Île de Beauté" sont réputés synonymes et désignent la même aire géographique. La proximité conceptuelle est ainsi effectivement avérée»; pertanto, come riconosciuto al successivo punto 89, la Commissione ha correttamente concluso «qu'il existait un risque

all'orientamento consolidato della Corte di giustizia secondo cui l'evocazione può consistere anche in una mera prossimità concettuale³⁸.

d'évocation».

³⁸ Cfr. riferimenti giurisprudenziali citati supra, sub nota n. 3. Sul rapporto tra usurpazione, imitazione ed evocazione di cui all'art. 13, par. 1, lett. *b*, del Reg. (UE) 1151/2012 cfr. F. GUALTIERI, S. VACCARI, B. CATIZZONE, *La protezione delle indicazioni geografiche: la nozione di evocazione*, in *Riv. dir. alim.*, 2017, 2, p. 16, secondo cui «Per usurpazione si intende, un'attività di appropriazione della denominazione protetta, con conseguente indebita acquisizione di pregi e qualità non pertinenti. In altri termini, si sostanzia in una condotta di chi si arroga il diritto al nome di spettanza altrui. Per imitazione, l'attività di riproduzione "con plagio" della denominazione protetta. Tale attività presuppone la sussistenza di un modello che si cerca di riprodurre e, dunque, l'alterità del bene imitato. Per evocazione, la pratica commerciale scorretta capace di suscitare nel consumatore l'idea che quel prodotto abbia le stesse caratteristiche e qualità del prodotto a denominazione registrata o che sia esso stesso prodotto a denominazione registrata. Attività, quindi, che intende suscitare il ricordo di un modello. Nella pratica le tre fattispecie sono spesso non così distinguibili specie quando oggetto della concorrenza sleale sono prodotti che possono essere comparati fra di loro». Sull'espansione della tutela delle indicazioni geografiche cfr. B. CALABRESE, *La protezione dei nomi geografici nei regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari: criteri oggettivi e soggettivi della tutela per evocazione*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2016, pp. 273 ss.; V. RUBINO, *From «Cambozola» to «Toscoro»: The Difficult Distinction between «Evocation» of a Protected Geographical Indication, «Product Affinity» and Misleading Commercial Practices*, in *European Food and Feed Law Review*, 2017, 4, pp. 326 ss.. In merito ai criteri di accertamento dell'evocazione e al tema della prossimità concettuale, la sentenza della Corte di giustizia del 7 giugno 2018, in causa n. C-44/17, *Scotch Whisky Association c. Michael Klotz*, in *Raccolta digitale*, giugno 2018, EU:C:2018:415, ha chiarito ai punti 53 ss. che non è sufficiente una qualsivoglia associazione nella mente del pubblico di riferimento tra il segno controverso e l'indicazione geografica protetta o la relativa zona di produzione; pertanto «[...] spetta al giudice del rinvio valutare se il consumatore europeo medio, normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto, in presenza della denominazione controversa sia indotto ad avere direttamente in mente, come immagine di riferimento, la merce che beneficia dell'indicazione geografica protetta. Nell'ambito di tale valutazione detto giudice, in mancanza, in primo luogo, di una similarità fonetica e/o visiva della denominazione controversa con l'indicazione geografica protetta e, in secondo luogo, di un'incorporazione parziale di tale indicazione in tale denominazione, deve tener conto, se del caso, della somiglianza concettuale fra detta denominazione e detta indicazione» (punto 56). Con specifico riferimento al tema dell'evocazione tra diritto delle indicazioni geografiche e diritto dei marchi, M. RICOLFI, *Trattato dei marchi. Diritto europeo e nazionale*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 1801, segnala una differenza di fondo laddove «[...] se nel diritto dei marchi individuali il rischio di associazione è una

Al netto delle considerazioni sugli specifici segni litigiosi oggetto di causa, il tema più generale affrontato dal Tribunale sembra quello dell'evocazione attraverso il prisma del potere discrezionale della Commissione nella valutazione della sussistenza delle condizioni di ammissibilità della registrazione di una DOP o IGP.

sottospecie dell'insieme del rischio di confusione, nel diritto delle denominazioni si va ben oltre perché si dà tutela contro l'“evocazione” anche in assenza di un rischio di confusione». Sulle differenti funzioni giuridiche si rinvia innanzitutto alle riflessioni pionieristiche di T. ASCARELLI, *Teoria della concorrenza e dei beni immateriali. Lezioni di diritto industriale*, Milano, Giuffrè, 1957, pp. 419 s., secondo cui «*La denominazione direttamente tutelata viene riservata solo per prodotti aventi determinate caratteristiche, procedendosi in sostanza a un diretto intervento pubblicitario al fine di garantire la corrispondenza tra le caratteristiche del prodotto e il ricorso a denominazioni determinate. [...] Queste non passano perciò a costituire segni distintivi, né potrebbe nei loro confronti parlarsi di beni immateriali oggetto di diritto assoluto; vengono riservate non già a un determinato imprenditore, ma a un prodotto da chiunque prodotto o smerciato purché appunto risponda alle caratteristiche indicate; la normativa trova la sua giustificazione nella diretta tutela in via pubblicitaria dell'interesse del consumatore, solo indirettamente perciò disciplinando la concorrenza [...] La disciplina si avvicina a quella dei marchi collettivi, dalla quale però si distingue in quanto la riserva dell'uso è indipendente da un brevetto, così come dall'appartenenza del singolo ad una determinata associazione»;* nonché a quelle contemporanee di D. SARTI, *Segni e garanzie di qualità*, in *Le indicazioni di qualità degli alimenti*, a cura di B. UBERTAZZI - E.M. ESPADA, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 113 ss., ove l'Autore pone l'accento non soltanto sulla garanzia della provenienza del prodotto, ma anche sulla certificazione di standard qualitativi affermati attraverso usi consolidati nel tempo; ID., *La tutela delle indicazioni geografiche*, in *La proprietà intellettuale*, a cura di L.C. UBERTAZZI, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 150 ss., ove l'Autore, con riferimento al tema diverso della sottrazione al regime della volgarizzazione, pone in relazione la fama dei prodotti con le politiche di valorizzazione delle produzioni tradizionali locali, sottolineando nel prosieguo il collegamento con le politiche UE di conservazione del territorio e di specializzazione della produzione agricola. Sull'intersezione con la politica agricola e con particolare riferimento a quella di investimento e sviluppo rurale cfr. F. ALBISINNI, *L'origine dei prodotti alimentari e la qualità territoriale*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, pp. 23 ss.; W. VAN CAENEGEM, *Registered GI's: Intellectual property, agricultural policy and international trade*, in *EIPR*, 2004, pp. 170 ss., disponibile anche al link http://epublications.bond.edu.au/law_pubs/169, che a p. 174 si sofferma anche sul tema dei costi, sottolineando che «*As a form of intellectual property, registered GIs constitute proprietary protection for reputation. The goals of GI registration are thus analogous to those of trade mark registration. In other words, registration allows a priori determination of legal entitlement, with subsequent savings in terms of transaction costs, both in the context of licensing and assignment, and in the context of dispute resolution».*

Appare particolarmente significativo il richiamo nella sentenza³⁹ del considerando del Reg. (UE) 1151/2012 che pongono l'accento sulla necessità di garantire «condizioni di concorrenza leale tra i produttori dei prodotti recanti tali indicazioni»⁴⁰. Ciò trova riconoscimento anche all'art. 1, par. 1, lett. a), che si apre enunciando come primo obiettivo del regolamento quello di garantire «una concorrenza leale per gli agricoltori e i produttori di prodotti agricoli e alimentari aventi caratteristiche e proprietà che conferiscono valore aggiunto». Tale obiettivo non è isolato, ma si affianca espressamente a quelli ulteriori i) della garanzia di informazioni attendibili sui prodotti per i consumatori, ii) del rispetto dei diritti di proprietà intellettuale, e iii) dell'integrità del mercato interno⁴¹.

Il Tribunale sottolinea che le disposizioni del succitato regolamento «[...] sono volte ad impedire che venga fatto un uso abusivo delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette, e ciò non solo nell'interesse degli acquirenti, ma anche nell'interesse dei produttori»⁴².

Tutto ciò si traduce, a ben vedere, in un bilanciamento di interessi che sta alla base delle previsioni del regolamento sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, e che costituisce il presupposto del riconoscimento pubblicistico di un certo vantaggio competitivo in capo ad un gruppo di imprese, in deroga ai principi generali di tutela della concorrenza⁴³.

³⁹ Punto 22 della sentenza qui annotata.

⁴⁰ Così il considerando 20. Il punto 22 della sentenza richiama altresì il considerando 39, secondo cui «Per evitare di creare condizioni di concorrenza sleale ogni produttore, anche di un paese terzo, dovrebbe avere la possibilità di utilizzare il nome registrato di una specialità tradizionale garantita, purché il prodotto in questione sia conforme ai requisiti del relativo disciplinare e il produttore sia soggetto a un sistema di controlli». A ben vedere, anche il terzo considerando sottolinea la centralità della lealtà della concorrenza, affermando che «I produttori possono continuare a produrre una gamma diversificata di prodotti di qualità solo se i loro sforzi sono equamente ricompensati. Ciò presuppone che essi possano comunicare agli acquirenti e ai consumatori le caratteristiche dei propri prodotti in condizioni di concorrenza leale e che i prodotti possano essere identificati correttamente sul mercato».

⁴¹ Art. 1, par. 1, lett. b, c, d del Reg. (UE) 1151/2012.

⁴² Punto 23 della sentenza qui annotata.

⁴³ Sul regime derogatorio delle indicazioni geografiche rispetto ai principi generali di

tutela della concorrenza si rinvia innanzitutto al monito di T. ASCARELLI, *op.cit.*, p. 419, che già negli anni cinquanta del Novecento evidenziava «*un ritorno alle origini corporative del diritto commerciale, nei cui confronti occorre appunto evitare il pericolo di una degenerazione della normativa attraverso la sua trasformazione in diretto strumento di tutela di determinati gruppi di imprenditori e l'abbandono del suo carattere di strumento di tutela del consumatore*». Più di recente, M. LIBERTINI, *I segni geografici protetti: pubblico e privato, protezionismi e concorrenza*, in AIDA, 2015, pp. 342 ss., ha sottolineato come «*tutta la disciplina dei segni geografici protetti rappresenta una deroga al modello teorico generale di funzionamento dei mercati, che sta alla base del diritto europeo della concorrenza*». L'Autore fa riferimento ad un modello non basato sulla competizione fra imprese, bensì sulla «*collaborazione necessaria fra imprese operanti in un certo territorio e in un certo settore merceologico*». Nello stesso senso cfr. M. FERRARI, *La dimensione proprietaria delle indicazioni geografiche. Uno studio di diritto comparato*, Napoli, ESI, 2015, pp. 152 ss.. Sulla diversa prospettiva tra paesi del nord e sud Europa cfr. L. BAI-RATI, *Lo «spirito» del Regolamento 1151/2012 sui regimi di qualità, con particolare riferimento ai prodotti destinati a paesi non UE. Nota a CGUE 14 luglio 2022, C-159/20, in Diritto del commercio internazionale*, 2023, 1, pp. 164 ss., laddove evidenzia che «*[...] i primi hanno inquadrato i regimi di qualità sotto il profilo del diritto della concorrenza, nella prospettiva di una liberalizzazione degli scambi. Di conseguenza, tali Stati sono meno propensi alla monopolizzazione dei nomi geografici e più inclini a valorizzare l'elemento reputazionale scollegato dall'effettiva origine territoriale*»; viceversa «*[...] gli Stati mediterranei (soprattutto quelli con secolare tradizione vitivinicola, in primo luogo la Francia) promuovono un approccio che collega la qualità agroalimentare al concetto di terroir, comprendente fattori sia geografici e climatici (quali il suolo, la luce del sole, l'altitudine e così via) sia sociali, culturali e umani. Ne è derivato un alto numero di denominazioni registrate secondo la disciplina dei regimi di qualità, così come una rivendicazione costante della connessione territoriale come attributo qualitativo, da segnalarsi anche con altri strumenti, quali i marchi territoriali e l'indicazione dell'origine in etichetta*». Sulla necessità di un bilanciamento di interessi basato sulla buona fede e sulla trasparenza cfr. V. RUBINO, *From «Cambozola» to «Toscorno»*, *cit.*, che conclude sottolineando come «*[...] the only way to ensure that PDO/PGI products continue to have an area of commercial autonomy (and relative margins of economic sustainability) is to ensure that there is a clear distinction made between the effects of exclusive rights (which in the case of evocation materialises in an absolute irrelevance concerning possible confusion between products, as this is nothing more than an expression of a propriety right to the use of the registered name by someone who is entitled to do so) and the dynamics of competition which, to the contrary, are to be governed on the basis of broader public interest (including therein the favourable effects of competition in economic terms, an increase in supply of products and a general lowering of costs in the sector). The freedom of expression and economic initiative that every business operator in the market is entitled to may be fully recognised only in this second area (through direct comparative advertising or the promotion of the real characteristics of one's products, even if it is generic in kind) so that the*

In ciò si ravvisa una differenza profonda con i segni disciplinati dal diritto privato: nel caso dei marchi sussiste un vero e proprio diritto soggettivo dell'istante ad ottenerne la registrazione da parte dell'Ufficio pertinente⁴⁴, mentre la registrazione di una denominazione di origine presuppone l'adozione di un atto normativo⁴⁵.

È in tale contesto che si inserisce il potere discrezionale della Commissione, la cui verifica di conformità al diritto UE mira ad assicurare che il bilanciamento di interessi operato a monte dal legislatore europeo nel Reg. (UE) 1151/2012 sia correttamente trasposto a valle anche nella fase di registrazione della denominazione.

Del resto, nonostante tale profilo non emerga espressamente nelle motivazioni della decisione di esecuzione della Commissione⁴⁶, l'interpretazione ampia di evocazione non si limita a rafforzare la tutela delle

balance is tipped in favour of one or other of the contrasting interests of PDO/PGI producers and those who make similar-generic products, by the protection of good faith vis-à-vis consumers and transparency in business activity». Per una possibile terza via basata sulla tutela del «fair use» sullo sfondo del dibattito USA – UE in tema di protezione delle indicazioni geografiche v. X. SONG - X. WANG, *Fair Use of Geographical Indications: Another Look at the Spirited Debate on the Level of Protection*, in *World Trade Review*, 2022, 5, pp. 597 ss.. Si interroga sulla necessità di controbilanciare l'espansione della tutela contro l'evocazione B. CALABRESE, *L'evocazione delle indicazioni geografiche in materia di servizi e prodotti non comparabili*, in *Giur. comm.*, 2023, 2, pp. 209 ss., secondo cui «[...] con la descritta espansione della tutela per evocazione, vi è un ulteriore tema [...] vale a dire, i possibili diritti degli operatori terzi all'impiego del nome geografico protetto, in termini di "limitazioni" alla privativa o, più direttamente, di usi leciti», evidenziando altresì il rischio che il diritto esclusivo sui generis si possa tradurre in un vero e proprio monopolio sui servizi accessori e connessi a DOP e IGP, estendendosi dal nome geografico al servizio in sé.

⁴⁴ La configurazione di un diritto soggettivo perfetto alla registrazione è stata affermata nel diritto industriale soprattutto in ambito brevettuale, per cui si rinvia a L.C. UBERTAZZI, *Profili soggettivi del brevetto*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 43 ss..

⁴⁵ Così V. FALCE, *Denominazioni di origine protetta e limitazioni della produzione: i profili antitrust*, in *Giur. Comm.*, 2005, 1, pp. 45 ss., che parla di una «*curvatura tipicamente pubblicistica della disciplina della D.O.P.*». Sulla nozione europea di interesse legittimo, estranea alla contrapposizione con il diritto soggettivo, cfr. M. MAURO, *La legittimazione a proporre opposizione alle richieste di registrazione di una DOP o IGP o modifica del disciplinare: la nozione europea di interesse legittimo*, in *La tutela internazionale delle indicazioni geografiche dei prodotti agroalimentari*, op.cit., p. 289 ss..

⁴⁶ La decisione di esecuzione sul punto è muta.

DOP precedenti, ma determina una ricaduta più generale di sistema se adottata al fine di rifiutare la registrazione delle IGP successive.

Per un verso si pone infatti un tema di coerenza di sistema (o di «effetto utile», mutuando il linguaggio del Tribunale⁴⁷), per non determinare una concorrenza tra segni tale da pregiudicare la portata della protezione dei nomi registrati ai sensi del Reg. (UE) 1151/2012.

Per un altro verso sembra ravvisabile un paradossale effetto pro-concorrenziale, nella misura in cui l'interpretazione ampia di evocazione risulta funzionale al rigetto della registrazione di IGP contigue, che sarebbero soggette a loro volta ad analoga tutela contro l'evocazione, allargando così a dismisura il perimetro sottratto alla concorrenza. Detto altrimenti, utilizzando l'immagine dei cerchi concentrici, le IGP successive in quanto evocative rientrerebbero nell'estremo confine del perimetro delle DOP precedenti; tuttavia nel caso di registrazione verrebbero a loro volta protette contro l'evocazione, abbracciando un'area non necessariamente compresa nel perimetro delle DOP precedenti.

In chiusura si segnala che la sentenza qui annotata è stata recentemente impugnata dinanzi alla Corte di giustizia⁴⁸, che sarà chiamata a pronunciarsi nuovamente sulle tematiche sopra esaminate.

Francesco Chrisam

ABSTRACT

Attraverso l'esame di una recente sentenza del Tribunale, l'Autore si sofferma sul rapporto tra la fase nazionale e quella europea del procedimento di registrazione di una DOP o IGP, ponendo l'accento sul potere discrezionale della Commissione nella valutazione della sussistenza o meno delle condizioni di ammissibilità della registrazione. Tale indagine offre l'occasione per una riflessione più ampia sul difficile

⁴⁷ Punto 36 della sentenza qui annotata.

⁴⁸ Impugnazione proposta il 19 settembre 2023, in causa n. C-579/23 P, ancora pendente alla data di chiusura della presente nota.

bilanciamento tra il riconoscimento pubblicistico di un certo vantaggio competitivo in capo ad un gruppo di imprese e la difesa dell'assetto concorrenziale del mercato.

EN:

Through an analysis of a recent judgment of the General Court, the author focuses on the relationship between the national and European phases of the registration process for designations of origin or geographical indications, emphasizing the Commission's discretionary power in assessing whether the conditions for eligibility for registration are satisfied. This inquiry provides an opportunity for a broader look at the tricky balancing between the public recognition of a certain competitive advantage in the hands of a group of companies and the defense of the competitive framework of the market.

PAROLE CHIAVE:

Regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari – Indicazioni geografiche – Omologazione dei disciplinari – Conflitto tra DOP e IGP in corso di registrazione – Evocazione – Giudicato nazionale – Potere discrezionale della Commissione – Mercato unico – Proprietà intellettuale – Marchi – Concorrenza

REPUBBLICA ITALIANA
CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE TERZA CIVILE
ORDINANZA
11 ottobre 2023, N. 28415

La mancata vendita di fondi rustici nel biennio precedente costituisce condizione per l'insorgenza del diritto di prelazione e del conseguente diritto di riscatto in capo al coltivatore diretto proprietario del fondo confinante. La prova della sussistenza di tale condizione spetta a chi esercita il relativo diritto e può essere fornita con ogni mezzo e, quindi, anche con testimoni.

Sul ricorso 11178/2019

proposto da: A.A., B.B., C.C., D.D.,

avverso la sentenza n. 1453/2018 della Corte d'Appello di Genova, depositata il 27 settembre 2018

Svolgimento del processo

I sigg. C.C. e D.D., unitamente ai sigg. B.B. e A.A., dediti alla coltivazione diretta di terreno sito in Comune di (Omissis) da cui traevano la principale fonte di reddito, convennero in giudizio avanti al Tribunale di Savona i sigg. E.E. e F.F., proprietari di fondo confinante, nonché i sigg. H.H. e G.G., acquirenti di tale fondo confinante, per ivi sentir dichiarare la nullità dell'atto di compravendita per violazione del diritto di prelazione ad essi asseritamente spettante, in conseguenza della mancata effettuazione della *denuntiatio* da parte dei venditori; a sostegno della domanda rappresentarono il loro interesse all'acquisto del terreno confinante in quanto necessario all'ampliamento e allo sviluppo della propria attività agricola familiare; i convenuti cecipirono altresì l'assenza di vocazione agricola del terreno, contestando la qualità di coltivatori diretti in capo agli attori.

il Tribunale adito rigettò la domanda rilevando che, dalla documentazione versata in atti, si desumeva l'inclusione del terreno oggetto di riscatto nell'ambito di riqualificazione 11-Pia del Comune di (Omissis) con vocazione edificatoria; interposto gravame dai L.L., dalla A.A. e dal B.B., con sentenza del 27/9/2018 la Corte d'Appello di Genova ha rigettato l'appello;

Diritto

omissis

con il secondo motivo di ricorso (violazione e falsa applicazione dell'art. 115 c.p.c., art. 2697 c.c. e L. n. 590 del 1965, art. 8, in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3; in caso di riscatto agrario l'attore non ha l'onere di allegazione e prova dei fatti negativi previsti dalla normativa speciale) i ricorrenti impugnano il capo di sentenza con il quale la Corte d'Appello ha ritenuto che gli attori non abbiano allegato e provato la condizione negativa di non aver venduto nel biennio precedente alcun terreno, potendo dare la prova negativa attraverso una certificazione notarile redatta sulla base delle visure ipotecarie, così incorrendo nella violazione dell'art. 115 c.p.c. e art. 2697 c.c. e della L. n. 590 del 1965, art. 8; deducono che tali fatti negativi non dovevano in effetti essere né allegati né provati dagli attori ma soltanto dai convenuti ovvero dovevano essere provati dagli attori solo nel caso di specifica eccezione del convenuto come ritenuto da questa Corte (tra le tante con la pronuncia Cass., 3, n. 8501 del 28/5/2003, ove si è affermato che “La mancata vendita di fondi rustici nel biennio precedente costituisce, a norma della L. n. 590 del 1965, art. 8, comma 1, condizione per l'insorgenza del diritto di prelazione in capo al coltivatore diretto proprietario del fondo confinante; ne consegue che la prova della sussistenza della condizione spetta a chi esercita il relativo diritto, tuttavia, trattandosi di provare un fatto negativo, l'onere relativo diviene attuale e concreto solo in quanto all'affermazione positiva di quel fatto faccia seguito una posizione della controparte di diniego del fatto stesso, sia pure sul piano meramente assertivo”).

Il motivo è infondato, rispondendo a principio consolidato nella giurisprudenza di legittimità che “la mancata vendita di fondi rustici nel biennio precedente costituisce condizione per l'insorgenza del diritto di prelazione e del conseguente diritto di riscatto in capo al coltivatore diretto proprietario del fondo confinante; ne consegue che la prova della sussistenza di tale condizione spetta a chi esercita il relativo diritto e può essere fornita con ogni mezzo e, quindi, anche con testimoni” (Cass., 3, n. 25742 del 24/10/2008).

Si è al riguardo invero precisato, in ordine alla prova del fatto negativo, che “la mancata vendita di fondi rustici nel biennio precedente costituisce condizione per l'insorgenza del diritto di prelazione e di riscatto

in capo al coltivatore diretto proprietario del fondo confinante, sicché chi esercita il relativo diritto, salvo espresso riconoscimento della controparte, deve dimostrarne la sussistenza, senza che la prova sia territorialmente delimitata e senza che rilevi il carattere di fatto negativo della stessa, che comporta, solo la necessità di allegare fatti positivi contrari, la cui acquisizione può avvenire anche con testi e presunzioni, ivi compresi i certificati rilasciati dalla Conservatoria dei Registri Immobiliari e le visure richieste agli uffici territoriali della Agenzia delle Entrate” (Cass., 3, n. 6247 del 27/3/2015).

All’infondatezza dei motivi nei suindicati termini consegue il rigetto del ricorso;

P.Q.M.

La Corte,
rigetta il ricorso.

Depositato in Cancelleria il 11 ottobre 2023

**L'ONERE DELLA PROVA DEL FATTO C.D. NEGATIVO
NELL'AZIONE DI RISCATTO AGRARIO
(Nota a Corte di Cassazione, 11 ottobre 2023, n. 28415)**

Sommario: **1.** Osservazioni preliminari. – **2.** Note introduttive. – **3.** La prelazione agraria, la disciplina di riferimento: brevi cenni. – **4.** L'onere della prova nell'azione di riscatto. – **5.** L'onere della prova gravante sul prelatario. Profili generali. – **6.** La prova del "fatto negativo".

1. Osservazioni preliminari

2. Note introduttive

Con atto di citazione ritualmente notificato gli attori, coltivatori diretti, esercitavano il riscatto ai sensi della L. 817/1971 e convenivano, avanti al Tribunale di Savona, gli acquirenti del fondo agrario confinante con un altro di proprietà e coltivato dagli stessi attori. Costituitisi in giudizio, i convenuti contestavano la sussistenza in capo agli attori del diritto di prelazione e del succedaneo potere di riscatto. Affermavano, in particolare, che il fondo oggetto di lite era assoggettato a vincolo edificatorio. Il tribunale rigettava la domanda proposta e la sentenza venne confermata dalla Corte di appello di Genova. Quest'ultima riteneva non provati dai riscattanti i presupposti per la sussistenza del diritto di prelazione agraria. Nello specifico, la Corte genovese ritenne che gli attori non avessero allegato e provato la condizione negativa di non aver venduto, nel biennio precedente l'esercizio del riscatto, altri fondi rustici come previsto dall'art. 8, L. n. 590/1965. Avverso la sentenza della Corte d'appello veniva proposto ricorso per Cassazione e, fra gli altri motivi, i soccombenti censuravano l'impugnata sentenza con riferimento al capo relativo alla mancata prova del fatto negativo che, ad avviso dei ricorrenti, non doveva essere fornita dall'attore in via di riscatto.

La Suprema Corte rigetta il ricorso e conferma integralmente la pronuncia impugnata.

La sentenza in epigrafe si inserisce in un'ottica di continuità con

quel consolidato orientamento secondo cui, proposta l'azione di re-tratto agrario, grava sul riscattante l'onere di provare tutti i presupposti oggettivi e soggettivi previsti dalla legge per la sussistenza del violato diritto di prelazione e retratto, indipendentemente dalla formulazione in termini negativi del fatto costitutivo della fattispecie prelazia¹.

Come noto, l'art. 8, L. n. 590/1965 dispone che il coltivatore affittuario² abbia il diritto di prelazione nell'acquisto del fondo *purché [...] non abbia venduto, nel biennio precedente, altri fondi rustici di imponibile fondiario superiore a lire mille, salvo il caso di cessione a scopo di ricomposizione fondiaria*.

La mancata vendita di fondi rustici assurge, secondo l'intestato ar-resto della Corte di cassazione, ad elemento costitutivo del diritto di prelazione al pari degli altri presupposti oggettivi previsti dalla legge speciale quali: l'esistenza ed efficacia del contratto di affitto agrario, l'estensione del fondo compravenduto e il requisito dimensionale dell'impresa agricola di cui all'art. 31 della citata legge³.

Sempre nel solco del severo orientamento, la Corte ammette che il prelazionario riscattante possa ritenersi assolto dall'onere dimostrativo della mancata vendita dei fondi nel solo caso in cui la parte conve-

¹ Cfr. L. RUSSO, *Esercizio della prelazione e carenza dei requisiti*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, p. 240 ss. In giurisprudenza: cfr., fra le più recenti, Cass. 15 gennaio 2020, n. 537; Cass. 26 novembre 2019, n. 30741; Cass. 9 marzo 2018, n. 5655; Cass. 22 marzo 2013, n. 7253; Cass. 20 ottobre 2009; Cass. 1° aprile 2003, n. 4914. Già in precedenza, cfr. Cass. 4 maggio 1989, n. 2064. Cfr. Cass. 13 febbraio 2018, n. 3409; Cass. 25 marzo 2016, n. 5952, secondo cui: [...] *l'ovvia considerazione che il diritto di prelazione e di riscatto apportano, in concreto, una significativa limitazione del diritto di proprietà garantito dall'art. 42 Cost., perché una delle prerogative fondamentali del proprietario è quella di alienare il proprio diritto ad un soggetto liberamente scelto; facoltà che risulta fortemente compressa dalle norme sul diritto di prelazione [...]*. Cfr. anche: Cass. 2 marzo 2010, n. 4934; Cass. 26 novembre 2007, n. 24622; Cass. 3 febbraio 1998, n. 1090.

²Ad oggi, salva l'ipotesi del compartecipe dell'impresa agricola, la cui applicazione pratica risulta essere particolarmente limitata, la figura del prelazionario coincide con quella dell'affittuario coltivatore diretto del fondo posto in vendita, poiché i tradizionali contratti agrari di mezzadria e colonia sono progressivamente stati convertiti in affitto a seguito della L. 203/1982, cfr. A. GERMANÒ e E. ROOK BASILE, *Il contratto d'affitto*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, (diretto da) *Trattato di diritto agrario*, Torino, 2011, p. 37 ss.

³ Cfr., *infra*, nota n. 16.

nuta o terza chiamata (rispettivamente l'acquirente del fondo e il dan- te causa, chiamato in evizione⁴) abbia espressamente riconosciuto la sussistenza del fatto, *rectius* ne abbia ammesso l'esistenza.

Così argomentando, non si è ritenuta sufficiente la mancata speci- fica contestazione circa l'insussistenza del fatto, espresso in forma ne- gativa, *ex art.* 115 c.p.c., a far venire meno l'onere di dimostrarne l'esistenza in capo al riscattante.

Prima di soffermare l'attenzione circa l'onere della prova dei fatti negativi nella peculiare ipotesi qui di interesse, conviene fornire qual- che breve cenno circa l'istituto noto con la locuzione di prelazione agraria⁵, nonché delle questioni legate in via generale all'onere della prova che grava sul coltivatore una volta instaurato il giudizio di ri- scatto⁶.

⁴ Il processo di riscatto deve essere instaurato solo nei confronti del soggetto che risulti attualmente proprietario del fondo compravenduto, senza la necessità *ex art.* 102 c.p.c. di convenire in giudizio anche il proprietario alienante, che potrà essere, in ogni caso, chiamato in giudizio quale terzo garante in evizione *ex art.* 106 c.p.c. Cfr., sul punto, Cass. 3 maggio 2016, n. 8692; Cass. 11 dicembre 2012, n. 22625; Cass. 26 giugno 2007, n. 14754; Cass. 15 febbraio 2007, n. 3465. La giurisprudenza riconosce che la responsabilità a titolo di evizione dipende dal solo fatto che il ri- scattato perda il diritto acquistato dal venditore, cosicché risulterà necessario ristabi- lire la situazione economica in capo al primo, come risultante anteriormente ri- spetto alla vendita: cfr. Cass. 17 aprile 2013, n. 572; Cass. 11 maggio 2010, n. 11375 che esclude che il prelazionario possa proporre azioni diverse rispetto a quella di retratto. In dottrina: S. BOLOGNINI, *Diritto di prelazione e garanzia per evizione*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, p. 284 ss.; CERCONE, *In tema di responsabilità del venditore nei confronti dell'acquirente retrattato*, in *Giur. it.*, 1989, p. 845 ss.

⁵ Con la locuzione unitaria di *prelazione agraria* si fa riferimento alla serie composita di fattispecie normative tese ad attribuire al soggetto coltivatore – singolo o associa- to – il diritto ad essere preferito nell'acquisto del fondo agrario, condotto in affitto o posto a confine con un altro già in proprietà, rispetto ad un qualunque terzo interes- sato ad acquistarlo G. CASAROTTO, *La prelazione agraria*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato*, cit., p. 478; A. JANNARELLI, *Prela- zione o prelazioni agrarie: considerazioni introduttive*, in *Studi sulla prelazione agraria*, *Riv. dir. agr.*, 2018, p. 141 ss.

⁶ Un aspetto fondamentale attiene al momento in cui devono sussistere i fatti costitu- tivi del violato diritto di prelazione. Infatti, l'orientamento maggioritario ritiene che il retraente è onerato di dimostrare la sussistenza dei presupposti di cui alla L. n. 590/1965 e s.m. con riferimento al momento in cui è sorto il diritto di prelazione e che i medesimi ancora sussistano all'atto di esercizio del retratto. Viceversa, se i re-

3. La prelazione agraria, la disciplina di riferimento: brevi cenni

A fronte delle varie (e spesso disorganiche) riforme che hanno costellato la materia, la disciplina fondamentale della prelazione agraria si rinviene ancora nella L. n. 590/1965, là dove, ai sensi dell'art. 8, il coltivatore diretto, affittuario, mezzadro, colono o compartecipe dell'impresa agricola insediato sul fondo offerto in vendita [o concesso in enfiteusi: v. *l'incipit* dell'art. 8] deve essere preferito – a parità di condizioni – nell'acquisto del fondo stesso.

Medesimo diritto di prelazione viene attribuito al componente della famiglia coltivatrice in caso di trasferimento di una quota del fondo in comproprietà da parte di un altro familiare coltivatore⁷.

quisiti per la sussistenza del diritto di prelazione esistevano nell'istante in cui avrebbe dovuto essere notificata la proposta d'acquisto, ma vengono meno prima dell'esercizio del retratto, il coltivatore perde la possibilità di riacquisto preferenziale del cespite. Questo è l'orientamento maggioritario in giurisprudenza: cfr. Cass. 6 aprile 2006, n. 8090; Cass. 22 gennaio 2004, n. 1103, precedentemente Cass. 12 maggio 1990, n. 4105. Tale conclusione si fonda sulla (discutibile) concezione del rapporto prelazione – riscatto in termini dualistici, quali due situazioni giuridiche diverse ed autonome sul piano sostanziale, là dove la lesione del diritto di prelazione individua il presupposto affinché sorga il diritto di riscatto cfr. diffusamente, B. CARPINO, *L'acquisto coattivo dei diritti reali*, Napoli, 1977, p. 32 ss. e ID., *Riscatto* (voce), in *Enc. giur.*, Roma, 1989, p. 1110 ss. Non stupisce, dunque, che parte della dottrina abbia riconosciuto la natura unitaria del rapporto prelatizio, ove il retratto si caratterizza come mera modalità attuativa e rimediabile avverso la lesione del diritto di prelazione, ma priva di autonomia sostanziale. L'unicità del rapporto determinerebbe, dunque, che il coltivatore sia onerato della prova della sussistenza dei presupposti fondanti la pretesa di riscatto solo nel momento in cui è sorto il diritto di prelazione, restando irrilevanti eventuali successive modifiche atte ad inficiarne la fattispecie cfr. G. CASAROTTO, *La prelazione nell'accesso*, cit., p. 194 ss., p. 205 testo e note; ID., *Persistenti incertezze e pervicaci fallace in tema di prelazione reale*, in *Studi in onore di Giorgio Cian*, Padova, 2010, p. 439, ove si ritiene che la prelazione debba essere considerata come un diritto reale (criticando quella tesi che individua i diritti reali in base ad un criterio contenutistico) riconducibile a quella categoria di origine germanica e pressoché sconosciuta nell'esperienza italiana dei diritti reali all'acquisto, che si caratterizzano per l'attribuzione di un potere unilaterale ad acquisire immediatamente la titolarità di un determinato bene, cfr. anche M. TAMPONI, *Prelazione*, cit., p. 195.

⁷ La legge si riferisce sia al caso di comunione ereditaria sia, più in generale, alle altre ipotesi di comunione familiare, cfr. C. CORTI, *Il sistema delle prelazioni in mate-*

Accanto alla qualifica di coltivatore dei fondi di proprietà dell'alienante, la legge ha subordinato l'attribuzione del diritto di prelazione alla sussistenza in capo al preferito di altri precisi requisiti oggettivi (cumulativi e non alternativi rispetto alla sussistenza del contratto di affitto), precisati dal medesimo art. 8, comma 2: è necessario che l'affittuario coltivi il fondo da almeno due anni, con lavoro proprio o con quello della propria famiglia e, inoltre, che nel biennio precedente, lo stesso coltivatore non abbia venduto *altri fondi rustici di imponente fondiario superiore a lire mille*⁸ ed il fondo per il quale intenda esercitare la prelazione [...] non superi il triplo della superficie corrispondente alla capacità lavorativa della propria famiglia. La legge, poi, esclude espressamente il diritto di prelazione quando il fondo sia destinato ad utilizzazione edilizia, industriale o turistica, in base ai piani regolatori anche non ancora approvati⁹.

Al contempo non spetta il diritto di prelazione in riferimento ad una serie di negozi traslativi, quali la permuta, la vendita forzata, oppure in ipotesi di trasferimenti conclusi in seno alla procedura di liquidazione coatta, a procedure fallimentari o di espropriazione per pubblica utilità¹⁰.

ria di impresa familiare, famiglia coltivatrice e comunione ereditaria, in *Riv. dir. agr.*, 1994, p. 350 ss.; A. CARROZZA, *La prelazione agraria: tipi, fondamento, e gerarchia*, in *Riv. dir. civ.*, 1981, p. 707 ss. Tuttavia, circa la limitata rilevanza pratica attuale della prelazione del componente della famiglia coltivatrice, cfr. G. CASAROTTO, *La prelazione agraria*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, (diretto da) *Trattato*, cit., p. 493.

⁸ Deve essere precisato come il riferimento a *lire mille* necessiterebbe di inevitabile aggiornamento, aldilà della mera conversione nel cambio attuale, corrispondente a c.a. 50 centesimi di euro, stante la profonda diversità della realtà non solo agraria, ma anche economico-sociale odierna, rispetto a quella considerata quale parametro di riferimento dal legislatore del 1965, cfr. G. CASAROTTO, *op. ult. cit.*, p. 515 testo e note.

⁹ Il diritto di prelazione viene, altresì, escluso allorquando venga accertata o l'irreversibile perdita di attitudine alla coltivazione agricola del fondo in conseguenza della sua effettiva trasformazione, ovvero le dimensioni del terreno risultino talmente esigue da escludere ogni possibilità di coltivazione, cfr. Cass. 18 febbraio 2010, n. 3901. In dottrina, G. ROSSI, *La prelazione ed il retratto*, Padova, 2011, p. 131 ss.

¹⁰ Fra le diverse ipotesi negoziali, è stata esclusa la spettanza del diritto di prelazione nel caso in cui il trasferimento del diritto di proprietà sul fondo rustico avvenga in

Il legislatore regola anche le modalità e tempistiche circa il versamento del prezzo da parte del prelazionario che *deve essere effettuato entro il termine di [tre] sei mesi, decorrenti dal trentesimo giorno dall'avvenuta notifica da parte del proprietario, salvo che non sia diversamente pattuito tra le parti*¹¹.

Col tempo, ed in parallelo all'evolversi delle varie esigenze dell'impresa agraria, la platea dei soggetti titolari del diritto di prelazione si è ampliata.

L'ipotesi più rilevante, anche dal punto di vista applicativo, venne introdotta dalla L. n. 817/1971 con l'attribuzione del diritto di prelazione e riscatto in favore del proprietario che coltivi da almeno due anni il fondo confinante rispetto a quello offerto in vendita, purché su quest'ultimo non sia insediato un altro coltivatore¹².

forza di un contratto di transazione, poiché tale contratto non può essere ricondotto ad un negozio a titolo oneroso. Allo stesso modo, si esclude la prelazione nel caso di cessione di partecipazioni di una società (sia essa di capitali, ovvero di persone) proprietaria di un fondo rustico, cfr., diffusamente, M. TAMPONI, *L'oggetto della prelazione agraria*, in *Riv. dir. agr.*, p. 225 ss.

¹¹ Recentemente, ai sensi dell'art. 224, comma 4, D.L. n. 34/2020, convertito con modificazioni dalla L. n. 77/2020, il termine di tre mesi per il pagamento del prezzo è stato prolungato fino a sei mesi decorrenti dal trentesimo giorno successivo alla comunicazione della proposta. La norma dispone, con chiara efficacia retroattiva, che il nuovo termine semestrale per il pagamento del prezzo trova applicazione anche ai giudizi in corso. Per un commento critico alla novellata disposizione, ove si sollevano anche dubbi di conformità costituzionale, cfr. G. CASAROTTO, *Due recenti provvedimenti in materia agraria: l'equiparazione dell'i.a.p. al coltivatore diretto nella disciplina dei contratti agrari e la modifica del termine per il pagamento del prezzo nella prelazione*, in *Nuova giur. comm.*, 2021, p. 1434 ss.

¹² Per quanto riguarda il requisito della coltivazione almeno biennale del fondo, deve precisarsi come, sulla base della lettera della legge, ciò che rileva è solamente la durata dell'attività colturale, non, invece, che il coltivatore confinante sia stato anche proprietario del fondo nei due anni antecedenti la vendita (lo dovrà senz'altro essere nel momento in cui l'alienante intenda vendere il fondo). Pertanto, anche il coltivatore che abbia condotto il fondo a vario titolo e sia divenuto proprietario solo poco tempo prima della vendita è titolare del diritto di prelazione, cfr. R. TRIOLA, *Prelazione del confinante e pregressa coltivazione biennale del fondo*, in *Dir. giur. agr. alim. e ambiente*, 1992, p. 227 ss. In giurisprudenza, cfr. Cass. 29 gennaio 2013, n. 2092, *ivi*, 2013 con nota di O. CINQUETTI, *Un ripensamento incompleto*, p. 100; sulla necessità che i titoli attributivi del diritto alla conduzione del fondo siano anche astrattamente idonei all'attribuzione del diritto di prelazione cfr. Cass. 15.3.2011, n. 6017.

Alle medesime condizioni previste per il coltivatore diretto persona fisica, la stessa legge ha esteso il diritto di prelazione anche alle cooperative agricole di coltivatori diretti e, successivamente, *ex art. 7-ter*, D.L. n. 91/2014 (convertito con L. n. 116/2014) anche alle società cooperative qualora almeno la metà degli amministratori e dei soci sia in possesso della qualifica di coltivatore diretto, come risultante dall'iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese *ex art. 2188 c.c.*¹³

¹³ A fronte del riconoscimento del diritto di prelazione al proprietario coltivatore confinante, il legislatore del 1971 lasciava, però, irrisolto il problema della contemporanea presenza di più confinanti, tutti potenzialmente interessati all'acquisto del fondo ed in possesso dei requisiti previsti dalla legge per la sussistenza della prelazione. Solo con l'art. 7, D.Lgs. n. 228/2001, furono introdotti una serie di criteri preferenziali funzionali a risolvere il conflitto in caso di concorso di più diritti di prelazione dei confinanti: la preferenza nell'acquisto deve essere garantita con priorità, nell'ordine: a chi fra i prelationari possa vantare tra i partecipanti all'impresa agricola un giovane coltivatore (età compresa tra i diciotto e i quarant'anni), ovvero in ragione del numero dei giovani coltivatori partecipanti all'impresa, oppure ancora il possesso da parte di questi ultimi di conoscenze e competenze agronomiche adeguate ai sensi dell'art. 8, Reg. CE n. 1257/1999. La ricordata disposizione non introduce, tuttavia, un criterio di chiusura volto a risolvere il conflitto fra prelationari, qualora i criteri preferenziali appena ricordati non siano sufficienti, tanto che si potrebbe avallare, in questo caso, l'idea di un acquisto *pro quota* del fondo oggetto di prelazione. Prima della riforma dell'impresa agricola (su cui cfr. M. D'ADDEZIO, *Diritto alla prelazione e pluralità di confinanti*, in *Riv. dir. agr.*, 1980, p. 229 ss.), la giurisprudenza aveva cercato di risolvere il problema del concorso fra più diritti di prelazione esercitati dai proprietari coltivatori confinanti, escludendo l'acquisto *pro quota* del fondo rustico, ma ammettendo che la prevalenza avrebbe dovuto essere accordata sulla base di una valutazione di efficienza aziendale da indagarsi in relazione all'effettiva consistenza imprenditoriale dei prelationari: cfr. Cass., sez. un., 18 ottobre 1986, n. 6123, in *Riv. dir. agr.*, 1987, p. 199 ss., con nota di JESU, *Prelazione agraria e pluralità di confinanti*; anche *ivi* con nota di G. CASAROTTO, *La prelazione agraria del confinante tra diritto giurisprudenziale e jus condendum*, p. 262 ss. Cfr. Cass. 29 gennaio 2010, n. 2045, in *Dir. giur. agr. alim e ambiente*, 2010, p. 611 ss., con nota di B. RONCHI, *I criteri di prevalenza, nell'ipotesi di esercizio conflittuale del diritto di prelazione agraria da parte di una pluralità di coltivatori diretti proprietari confinanti*. Per una recente applicazione della norma citata nel testo relativa ai criteri di preferenza nell'acquisto del fondo, cfr. Cass. 16 marzo 2021, n. 7292, in *Riv. dir. agr.*, 2021, p. 170 ss., con nota di G. DE LUCA, *Pluralità di coltivatori diretti proprietari di terreni confinanti ed esercizio del diritto di prelazione: le perduranti in-*

Si deve, invece, alla “spinta” comunitaria per la riforma dell’impresa agricola di cui al D.Lgs. n. 99/2004 e al D.Lgs. n. 101/2005 la scelta di attribuire il diritto di prelazione in favore delle società agricole di persone, purché costituite da almeno la metà dei soci coltivatori diretti, la cui qualifica di coltivatori risulti dall’iscrizione al registro delle imprese. Alla società agricola di persone la prelazione spetta tanto nell’ipotesi in cui la stessa conduca in affitto il fondo posto in vendita, sia allorquando sia proprietaria di quello posto a confine, sempre in assenza di un coltivatore insediato-vi¹⁴. Al coltivatore diretto proprietario del fondo confinante è stato equiparato anche il soggetto coltivatore che risulti assegnatario di un fondo acquistato tramite l’Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA)¹⁵.

Fra i più recenti interventi che, in un certo senso, completano il riconoscimento della preferenza nell’acquisto in capo agli addetti del settore agricolo, la L. n. 154/2016 (c.d. *Collegato agricoltura*) ha riconosciuto il diritto di prelazione anche in favore del proprietario confinante, non invece all’affittuario, che rivesta la qualifica di imprenditore agricolo professionale regolarmente iscritto alla corrispondente gestione previdenziale¹⁶.

certezze in termini di definizione del concetto di «terreni confinanti» e di applicazione dei criteri di preferenza di cui all’art. 7 del D.lgs. n. 228 del 2001. In dottrina, cfr. G. PISCIOTTA TOSINI, Conflitto o concorso fra le prelazioni, in Riv. dir. agr., 2018, p. 308 ss., specialmente p. 323 ss.

¹⁴ Come a più riprese chiarito, ciò che rileva ai fini della spettanza del diritto di prelazione è il numero dei soci, senza che assuma significato l’entità delle partecipazioni di ciascuno, cfr., ampiamente: S. MATTEOLI, *La prelazione delle società agricole di persone*, in Riv. dir. agr., 2018, p. 175 ss.; G. CASAROTTO, *La difficile prelazione delle società (cooperative e di persone)*, in Riv. dir. agr., 2009, p. 201 ss.; FORTI, *Commento all’art. 2 del d.lgs. n. 99 del 2004*, in Riv. dir. agr., 2004, p. 199 ss.

¹⁵ L’art. 20-bis, del D.L. n. 21/2022 c.d. *Decreto aiuti*, come modificato e integrato dalla legge di conversione n. 91 del 2022, modifica l’art. 14, L. n. 590/1965 e viene escluso il diritto di prelazione del proprietario coltivatore confinante, quando il fondo venga acquistato da un giovane agricoltore tramite il ricorso a finanziamenti bancari, ove sia stata rilasciata garanzia dall’ISMEA ai sensi dell’art. 17, comma 2, D.Lgs. n. 102/2004.

¹⁶ Cfr. A. SCIAUDONE, *La (nuova) prelazione dell’i.a.p.*, in Riv. dir. agr., 2018, p. 195. La definizione di i.a.p. e l’individuazione di quali siano i presupposti per

Così brevemente ripercorso l'iter legislativo che ha portato alla determinazione dei soggetti a cui spetta il diritto di prelazione, occorre, tuttavia, rappresentare come da più parti sia stata sottolineata l'inadeguatezza del complessivo sistema.

Infatti, gli interventi normativi successivi all'introduzione della prelazione in favore del concessionario del fondo si sono essenzialmente caratterizzati per aver soltanto esteso la titolarità soggettiva del diritto, senza quindi adeguare alle nuove figure di coltivatore prela-zionario gli altri presupposti oggettivi e soggettivi.

Basti rilevare la diversa nozione di coltivatore rilevante ai fini della prelazione, ancora imperniata su una concezione di impresa fondata sul lavoro manuale della terra, *ex art. 31, L. n. 590/1965*¹⁷, rispetto a

l'attribuzione di detta qualifica si rinviene della disciplina di cui all'art. 1, D.Lgs. n. 99/2004, come modificato dal D.Lgs. n. 1/2005: *è imprenditore agricolo professionale (IAP) colui il quale, in possesso di conoscenze e competenze professionali ai sensi dell'articolo 5 del regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio, dedichi alle attività agricole di cui all'articolo 2135 del codice civile, direttamente o in qualità di socio di società, almeno il cinquanta per cento del proprio tempo di lavoro complessivo e che ricavi dalle attività medesime almeno il cinquanta per cento del proprio reddito globale da lavoro.*

¹⁷ Dispone espressamente l'art. 31 che sono coltivatori affittuari o proprietari confinanti coloro *che direttamente ed abitualmente si dedicano alla coltivazione dei fondi ed all'allevamento ed al governo del bestiame, sempreché la complessiva forza lavorativa del nucleo familiare non sia inferiore ad un terzo di quella occorrente per la normale necessità della coltivazione del fondo e per l'allevamento ed il governo del bestiame.* Cfr. A. JANNARELLI, *Prelazione agraria*, cit., p. 142 ss.; G. CASAROTTO, *La prelazione agraria de jure condendo*, cit., p. 30 ss.; A. GERMANÒ, *Manuale*, cit., p. 105 ss.; B. LA PORTA, *La professionalità in agricoltura*, in G. PISCIOTTA TOSINI, *Lezioni di diritto agrario contemporaneo*, Torino, 2021, p. 221 ss.; M. GOLDONI, *Art. 1 "imprenditore agricolo" commentario al D.lgs. n. 228/2001*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, p. 213 ss. riedito in *Cento anni delle Rivista di diritto agrario, una breve antologia per riflettere sul futuro*, Napoli, 2021, p. 188 ss. Occorre evidenziare come il requisito della capacità lavorativa in capo al coltivatore operi tanto quale presupposto "di partenza", ovvero che il preferito dovrà dimostrare di possedere al fine della titolarità della prelazione, sia "di arrivo" *ex art. 8, L. n. 590/1965*, quale limite alla titolarità della preferenza determinato dalla forza lavoro complessiva tenuto conto del fondo oggetto di interesse in uno con quelli altrove condotti dal preferito. Tale secondo requisito si presta ad avere una limitata operatività nell'ipotesi di prelazione del conduttore, poiché quest'ultimo viene messo nella condizione di acquistare un fondo che già coltiva e, pertanto, ben dovrebbe sussistere la forza di coltivarlo. Cfr., sul

quella rinvenibile negli artt. 2083 (quale piccolo imprenditore agricolo) e 2135 c.c., certamente più funzionale alle esigenze di un'attività agricola caratterizzata sempre più da una vocazione imprenditoriale anche di grandi dimensioni (discorso analogo attiene alla controversa operatività del requisito della capacità lavorativa di cui all'art. 31, L. n. 590/1965 nei confronti della società agricola¹⁸).

4. L'onere della prova nell'azione di riscatto

5. L'onere della prova gravante sul prelazionario. Profili generali

In applicazione della norma fondamentale contenuta nell'art. 2697 c.c., con l'esercizio del riscatto, per il tramite della domanda giudiziale, spetterà al riscattante allegare la sussistenza dei fatti costitutivi della fattispecie di prelazione, che dovranno essere dallo stesso provati nel corso del giudizio¹⁹.

Peraltro, dall'analisi dei vari precedenti giurisprudenziali – anche recenti –, emerge la tendenza della prassi ad addossare l'onere della prova in capo al riscattante di tutti i requisiti oggettivi e soggettivi

punto, G. CASAROTTO, *La prelazione agraria (e i contratti agrari) nel tramonto della centralità della coltivazione diretta*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, p. 8 ss.

¹⁸ Cfr. il recente lavoro di G. CASAROTTO, *La prelazione agraria de jure condendo*, cit., p. 18 ss.; S. MATTEOLI, *La prelazione delle società agricole*, cit., p. 189; RUSSO, *Prelazione e riscatto dell'imprenditore agricolo professionale e delle società agricole*, in *Riv. dir. civ.*, 2009, p. 611. Sul graduale passaggio dalla figura del coltivatore diretto a quella dell'imprenditore agricolo, cfr. A. JANNARELLI, *Prelazione o prelazioni agrarie*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, p. 141 ss.; G. CASAROTTO, *op. ult. cit.*, p. 46 ss.; A. CARROZZA, *Genesi storica delle prelazioni agrarie e loro futuro*, *ivi*, 1996, p. 190 ss.

¹⁹ Cfr., in generale, sull'onere della prova, G.A. MICHELI, *L'onere della prova*, Padova, rist. 1966, in particolare p. 107 ss.; G. VERDE, *L'onere della prova nel processo civile*, Napoli, 1974, p. 13 ss.; ID., *Prova, dir. proc. civ.*, (voce) in *Enc. dir.*, XXXVII, Milano, 1988, p. 618 ss.; L. COMOGLIO, *Le prove civili*, Torino, 2010, p. 194 ss.; S. PATTI, *Delle prove*, in G. DE NOVA, *Commentario cod. civ. e cod. coll. Scialoja, Branca, Galgano*, Bologna, 2015, p. 8 ss.; M. TARUFFO, *Onere della prova*, in *Digesto civ.*, XIII, Torino, 1996, p. 65 ss.; S. DE STEFANO, *Onere, dir. proc. civ.* (voce), in *Enc. dir.*, XXX, Milano, 1980, p. 114.

fondativi del diritto di prelazione²⁰, senza che siano ritenuti operanti nel giudizio di retratto i noti temperamenti, quali il principio di vicinanza della prova ovvero l'onere di specifica contestazione da parte del convenuto.

La ragione di una tale rigidità nella prassi applicativa va, probabilmente, ricercata nella tendenza della giurisprudenza a fornire un'interpretazione restrittiva delle disposizioni in materia di prelazione agraria, considerandole quali vincoli alla libera circolazione dei cepti.

Pertanto, a fronte di una limitazione al principio di libertà del privato nell'individuazione dell'acquirente del bene in proprietà, il prelazionario non può esimersi dal dover provare la titolarità di tutti i presupposti previsti al fine dell'operatività della disciplina preferenziale²¹.

Tuttavia, se questo orientamento correttamente può - anzi, deve - giustificare un'interpretazione rigorosa dei sopra ricordati presupposti, al contempo tale rigore non deve, però, finire con il determinare l'inoperatività di principi, oggi cardine, in materia di onere della prova e funzionali (anche) ad alleggerire l'onere dimostrativo altrimenti gravante in via integrale sull'attore in riscatto, indipendentemente dalle vicende processuali.

Ciò posto, la regola, tanto cara alla giurisprudenza, secondo cui è il riscattante a dover provare la sussistenza di tutti i fatti costitutivi del diritto di prelazione deve conoscere un primo temperamento ai sensi dell'art. 115 c.p.c.²²

²⁰ Cfr. L. RUSSO, *Esercizio della prelazione*, cit., p. 240 ss. In giurisprudenza: cfr. le pronunce già richiamate alla precedente nota n. 1.

²¹ Cfr. Cass. 13 febbraio 2018, n. 3409; Cass. 25 marzo 2016, n. 5952: [...] *l'ovvia considerazione che il diritto di prelazione e di riscatto apportano, in concreto, una significativa limitazione del diritto di proprietà garantito dall'art. 42 Cost., perché una delle prerogative fondamentali del proprietario è quella di alienare il proprio diritto ad un soggetto liberamente scelto; facoltà che risulta fortemente compressa dalle norme sul diritto di prelazione [...]*. L'orientamento si ritrova già ribadito in precedenza: cfr. Cass. 2 marzo 2010, n. 4934; Cass. 26 novembre 2007, n. 24622; Cass. 3 febbraio 1998, n. 1090.

²² Circa le diverse conseguenze fra l'interpretazione del principio di cui all'art. 115 c.p.c. come *relevatio ab onere probandi*, ovvero quale raggiunta piena prova del fatto non contestato, cfr. C. CONSOLO, *Spiegazioni di diritto processuale civile*, I, Torino,

In realtà – anche successivamente all'introduzione del principio di non contestazione²³ –, si riscontra nella prassi un orientamento tralatizio che riconosce come, indipendentemente dalla contestazione o meno del convenuto, il giudice debba rigettare la domanda per mancata prova del fatto costitutivo del diritto di prelazione, salva l'espressa o implicita ammissione della controparte. Tali arresti si fondano sul rilievo secondo cui i requisiti previsti dalla L. n. 590/1965 e s.m. vadano intesi – alla stregua di una assai dubbia ricostruzione – quali *condizioni dell'azione*, la cui carenza debba essere rilevata anche *ex officio*²⁴.

Invero, si coglie qui l'erroneo riferimento alle *condizioni dell'azione* per individuare quelli che a tutti gli effetti sono meri fatti fondanti la fattispecie sostanziale della prelazione, mentre, come è ben noto, le condizioni dell'azione attengono ai presupposti processuali (in particolare legittimazione ed interesse ad agire) dell'esercitata azione giudiziale²⁵. Ne consegue *de plano* l'inconferenza, sia sul piano logico che su quello positivo, di ritenere come ai fatti costitutivi del diritto di prelazione e del succedaneo riscatto non si debba applicare il principio di cui all'art. 115 c.p.c. Pertanto, a fronte dell'omessa specifica contestazione da parte del convenuto (così come del terzo chiamato in evizione)²⁶ dei singoli fatti costitutivi del diritto di prela-

2019, p. 309 e M. TARUFFO, *Dei poteri del giudice sub. art. 112 c.p.c.*, A. CARRATTA, M. TARUFFO, in S. CHIARLONI (diretto da), *Commentario cod. proc. civ.*, Bologna, 2011, p. 483 ss., vedi *infra* testo e note.

²³ La norma nel proprio attuale tenore letterale venne introdotta in forza della L. n. 69/2009 cfr. G. BALENA, *La riforma della giustizia civile*, in G. BALENA, R. CAPONI, A. CHIZZINI, S. MENCHINI, Torino, 2009, p. 34 ss.

²⁴ Cfr. fra le più recenti: Cass. 26 novembre 2019, n. 30741; Cass. 22 marzo 2013, n. 7265. In dottrina, cfr. L. RUSSO, *Esercizio della prelazione*, cit., p. 242 ss.

²⁵ Cfr., ampiamente, C. CONSOLO, *Spiegazioni*, cit., I, p. 559 ss.; A. ATTARDI, *Diritto processuale civile*, Padova, 1997, p. 288 ss. e ID., *L'interesse ad agire*, Padova, 1955, p. 56 ss. e p. 62 ss.; A. CHIZZINI, *La tutela giurisdizionale dei diritti, Sub art. 2967*, in BUSNELLI (diretto da), *Il Codice civile commentario*, Milano, 2018, p. 334 ss.

²⁶ Non pare debbano sussistere differenze, al fine di ritenere controverso il fatto allegato, in ragione della provenienza della contestazione dal convenuto (riscattato) ovvero dal terzo chiamato (alienante): l'attore dovrà comunque fornire la prova circa l'esistenza del fatto. La posizione paritaria fra le parti potrebbe venire meno solo nel caso in cui il convenuto ometta di formulare un'eccezione in senso stretto, quale ad esempio l'intervenuto decorso del termine di decadenza annuale per l'esercizio

zione, l'attore dovrà ritenersi assolto dall'onere di fornire la prova del fatto non contestato²⁷.

La questione riguardante la contestazione del convenuto al fine di delimitare il perimetro del *thema probandum* impone, comunque, alcuni rilievi ulteriori. Da un lato, secondo il condivisibile insegnamento della dottrina maggioritaria, il c.d. onere di specifica contestazione introduce in favore della parte che allega il fatto in giudizio una pos-

del riscatto (circa la decadenza quale eccezione in senso stretto cfr. C. CONSOLO, *Spiegazioni*, cit., I, p. 153). In questo caso, la mancata deduzione del fatto estintivo da parte del convenuto può far sì che il medesimo possa soccombere nei confronti dell'attore riscattante, oltre che nei confronti del terzo chiamato in evizione, il quale ben potrebbe avere sollevato l'eccezione di decadenza dal potere di riscattare il fondo. Tuttavia, la giurisprudenza ha ammesso, ancorché nella diversa ipotesi della prescrizione, che la tempestiva eccezione in senso stretto formulata dalla parte terza chiamata giova anche nei confronti del convenuto inerte, il quale potrà beneficiare dell'efficacia estintiva del fatto dedotto dalla controparte. Sul punto, cfr. Cass. 13 giugno 2019, n. 15869 e Cass. 28 novembre 2019, n. 31071, in *Giur. it.*, 2020, p. 1658 ss., con nota di M. DE CRISTOFORO, *Degli effetti espansivi della prescrizione eccepita dal terzo a favore del debitore inerte*.

²⁷ Cfr. Cass. 15 gennaio 2020, n. 537; Cass. 9 marzo 2012, n. 3727; Cass. 18 maggio 2011, n. 10860. Gli accennati precedenti si fondano su un risalente arresto delle Sezioni unite della Corte di cassazione che, con sentenza del 25 gennaio 2002, in *Foro it.*, 2003, p. 608 con nota di A. PROTO PISANI, *Allegazione dei fatti e principio di non contestazione nel processo civile*; in *Corriere giur.*, 2003, p. 1335 ss., con nota di M. FABIANI, *Il valore probatorio della non contestazione del fatto allegato*, giunsero a parificare gli effetti della non contestazione del fatto allegato al fatto pacifico con la conseguenza che il giudice non avrebbe potuto concludere per l'inesistenza del fatto, ancorché ciò emergesse dalle risultanze di causa. Questo orientamento era imperniato sulla concezione secondo cui: la mancata contestazione del fatto doveva ricondursi alla sfera della disponibilità sostanziale dei fatti introdotti nel processo, laddove la mancata contestazione del fatto equivarrebbe ad un accordo sopravvenuto fra le parti di rendere pacifico il fatto allegato dall'una e non contestato dall'altra, cfr., in dottrina, G. VERDE, *Prova* (voce), in *Enc. dir.*, XXXVII, Milano, 1988., p. 614 ss. Tuttavia, in dottrina prevale l'orientamento critico avverso la soluzione offerta dalle Sezioni unite della Cassazione, cfr. M. TARUFFO, *Verità negoziata?*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2008, suppl. *Accordi di parte e processo*, p. 69 ss.; A. TEDOLDI, *La non contestazione nel nuovo art. 115 c.p.c.*, in *Riv. dir. proc.*, 2011, p. 82 ss. La possibilità di equiparare al fatto provato quello non oggetto di specifica contestazione era già stata sottolineata da A. CARRATTA, *Il principio di non contestazione nel processo civile*, Milano, 1995, p. 275 ss.

sibile *relevatio ab onere probandi*, senza che ciò equivalga alla confessione del fatto. Tanto è vero che il giudice potrà, comunque, constatare l'insussistenza in concreto, allorquando essa emerga dalle risultanze degli atti di causa, oppure dalle prove disposte *ex officio*²⁸.

D'altro canto, con riguardo al discusso problema circa il grado di specificità, non par dubbio che nel caso concreto la contestazione non potrà che riguardare quei fatti che rientrino nella sfera di conoscibilità del convenuto, cosicché, a fronte di circostanze difficilmente conoscibili da quest'ultimo, anche la contestazione, comunque necessaria e contestualizzata, non potrà che avere un grado di specificità attenuato²⁹.

Si pensi alla necessità di contestare in termini di effettività la qualifica di coltivatore diretto, ovvero ai requisiti relativi alla capacità lavorativa del prelazionario. Tali circostanze difficilmente potranno essere conosciute dalla controparte (convenuto acquirente o anche alienante chiamato in garanzia). Pertanto, non si potrà onerare la parte di

²⁸ Cfr. C. CONSOLO, *Spiegazioni*, cit., II, p. 309 ss.; M. TARUFFO, *Dei poteri*, cit., p. 492 ss.; G. BALENA, *La riforma*, cit., p. 34 ss.; I. PAGNI, *L'onere di contestazione dei fatti avversari, dopo la modifica dell'art. 115 c.p.c.*, in *Giur. it.*, 2011, p. 235; B. SASSANI, *L'onere della contestazione*, in *Il giusto proc. civ.*, 2010, p. 415 ss.; L. COMOGLIO, *Le prove*, cit., p. 107; ID., *Sub art. 115*, in L. COMOGLIO, C. CONSOLO, B. SASSANI, R. VACCARELLA, *Commentario cod. proc. civ.*, Assago, 2012, p. 388 ss. e ID., *Fatti non contestati e poteri del giudice*, in *Riv. dir. proc.*, 2014, p. 1050; D. VOLPINO, *Introduzione della causa*, in S. CHIARLONI, *Commentario*, cit., Bologna, 2019, p. 426 ss.; B. ZUFFI, *Sub art. 115*, in C. CONSOLO (diretto da), *Commentario cod. proc. civ.*, Padova, 2018, p. 1358. In giurisprudenza cfr. Cass. 29 settembre 2020, n. 20525; Cass. 8 novembre 2019, n. 28877; Cass. 17 febbraio 2016, n. 3023, in *www.ilprocessocivile.it*, con nota di R. GIORDANO, *Circolarità degli oneri di allegazione e contestazione*. Tuttavia, di recente, in senso contrario cfr. Cass. 27 febbraio 2021, n. 5429. Resta discusso se la mancata contestazione del fatto possa escludersi nel caso in cui il convenuto, pur non prendendo in atti espressa posizione circa la falsità di un fatto allegato dall'attore, produca prove documentali, ovvero formuli istanze di prova orali, incompatibili con l'ammissione o comunque con la volontà di non contestare il fatto allegato. Per la soluzione positiva cfr. C. CONSOLO, *Spiegazioni*, cit., II, p. 310; I. PAGNI, *L'onere di contestazione dei fatti avversari, dopo la modifica dell'art. 115 c.p.c.*, in *Giur. it.*, 2011, p. 239 ss.; B. SASSANI, *L'onere della contestazione*, in *Il giusto proc. civ.*, 2010, p. 422. In senso contrario, invece, cfr. M. TARUFFO, *Dei poteri*, cit., p. 486; G. FRUS, *Il principio di non contestazione tra innovazioni normative, interpretazioni dottrinali e applicazioni giurisprudenziali*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2015, p. 87.

²⁹ Cfr. S. PATTI, *Delle prove*, cit., p. 102 ss.; G. FRUS, *Il principio di non contestazione*, cit., p. 87.

una contestazione specifica, essendo all'uopo sufficiente che, a fronte dell'allegazione dell'attore, il convenuto ne contesti la veridicità, senza far ricorso a clausole di stile³⁰.

Allo stesso modo, la specificità della contestazione non può non essere parametrata alla modalità con cui l'attore provvede all'allegazione del fatto: se il fatto viene solo genericamente allegato dalla parte attrice, la controparte ben potrà limitarsi ad una contestazione generica e rimarrà in capo al retraente l'onere di provarlo.

6. La prova del «fatto negativo»

Veniamo, ora, allo specifico tema affrontato dal provvedimento che si annota.

La presenza di un fatto “negativo” fra gli elementi costitutivi della fattispecie di prelazione pone il quesito su quale delle parti debba gravare l'onere di dimostrarne la sussistenza.

L'insegnamento classico, risalente all'antico brocardo *negativa non sunt probanda*, ammetteva che il fatto negativo non dovesse essere oggetto di prova da parte dell'attore, anche qualora il mancato accadimento individuasse un fatto costitutivo della pretesa sostanziale³¹.

³⁰ Orientamento costante, ribadito anche recentemente in giurisprudenza, cfr. fra le più recenti: Cass. 12.5.2022, n. 15256; Cass., sez. lav., 27 gennaio 2022, n. 2402; Cass. 24 novembre 2020, n. 26908. Con specifico riferimento alla materia della prelazione agraria, cfr. Cass. 19 ottobre 2016, n. 21075: [...] *L'onere di contestazione in ordine ai fatti costitutivi del diritto si coordina con l'allegazione dei medesimi e, considerato che l'identificazione del tema decisionale dipende in pari misura dall'allegazione e dall'estensione delle relative contestazioni o non contestazioni, ne consegue che l'onere di contribuire alla fissazione del “thema decidendum” opera identicamente rispetto all'una o all'altra delle parti in causa, sicché, a fronte di una generica deduzione da parte del ricorrente, la difesa della parte resistente non può che essere altrettanto generica, e pertanto idonea a far permanere gli oneri probatori gravanti sulla controparte [...].*

³¹ La comune qualifica in termini di “fatto negativo” risulta inappropriata, poiché più correttamente dovrebbe declinarsi come mancato accadimento dell'evento indicato come rilevante dalla norma sostanziale e dedotto nel processo, cfr. di recente M. RUSSO, *Onere della prova e fatto negativo*, in S. PATTI (a cura di), *Onere della prova*, in *Giur. it.*, 2018, p. 2553 ss.

In realtà, ormai da tempo tanto la dottrina quanto la giurisprudenza hanno riconosciuto un temperamento all'operatività dell'accennato principio e si è giunti a ritenere che raramente tale regola possa trovare recepimento negli ordinamenti moderni nella sua concezione più radicale³².

Nell'ambito che qui interessa, in particolare, è stato escluso che sull'attore in riscatto non debba gravare anche la prova della mancata vendita dei fondi nel biennio precedente l'acquisto di quello oggetto di prelazione, in conformità con l'ormai tradizionale insegnamento della prassi, volto ad escludere l'inversione dell'onere della prova, qualora il c.d. fatto negativo individua un elemento costitutivo del diritto dedotto con la domanda giudiziale, che, pertanto, deve essere provato dall'attore - riscattante facendo ricorso anche a testimoni o presunzioni³³. D'altra parte, che la prova della mancata vendita di

³² Tale conclusione echeggiava già in L. MATTIROLLO, *Trattato di diritto giudiziario civile italiano*, III, Torino, 1884, p. 296 ss., che distingueva, in modo peraltro non dissimile dalla dottrina contemporanea, a seconda che la proposizione normativa constasse di una proposizione determinata, ovvero indeterminata. Nel primo caso, non vi dovrebbero essere ostacoli probatori, poiché il fatto potrebbe agevolmente essere provato mediante l'allegazione e dimostrazione di un fatto contrario, viceversa nel caso di proposizione indeterminata, il fatto si contraddistingue per una acclarata difficoltà probatoria, che, però, risiede non *nel carattere negativo* del fatto, bensì nella propria natura tipicamente indefinita. Solo per questa seconda categoria di fatti, allora, può essere ammessa l'inversione dell'onere della prova, ovvero un suo alleggerimento. Cfr. sul punto anche M. TARUFFO, *Presunzioni, inversioni, prova del fatto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1992, p. 762 ss. che riconosce come ogni inversione dell'onere della prova anche nei confronti degli elementi negativi, ancorché comune in giurisprudenza, deve essere ammessa con prudenza, specialmente dal giudice, pena l'introduzione di un meccanismo di *predeterminazione della soccombenza*; cfr. anche ID., *La prova dei fatti giuridici*, in A. CICU – F. MESSINEO (diretto da), *Trattato dir. civ. e comm.*, Milano, 1992, p. 103; S. PATTI, *Delle prove*, cit., p. 76 ss. Quest'ultimo sostiene che la limitazione dell'onere della prova del c.d. fatto negativo corrisponde ad un principio di *migliore attitudine alla prova*, attraverso cui identificare la parte nei cui confronti grava il relativo onere della prova. Per l'evoluzione anche in chiave storica del brocardo *negativa non sunt probanda* cfr., G.A. MICHELI, *L'onere*, cit., p. 33 ss.

³³ Questo è l'orientamento della giurisprudenza, cfr., proprio in materia di prelazione agraria, Cass. 10 marzo 1986, n. 1614, in *Giur. it.*, 1986, con nota di A. DONDI; più di recente cfr. Cass. 9 marzo 2018, n. 5655; Cass. 26 settembre 2016, n. 18769;

fondi nel biennio precedente debba gravare sul riscattante costituisce un assunto corretto, anche in termini di lealtà processuale: chi agisce è - e non può non essere - ben a conoscenza di aver trasferito o meno altri fondi rustici di una determinata dimensione, trattandosi, appunto, di negozi dallo stesso posti in essere.

Come precisato anche dalla pronuncia qui in esame, fra gli elementi presuntivi che l'attore potrà agevolmente fornire al fine di provare la mancata vendita di fondi nell'arco di tempo indicato dalla legge³⁴, particolare rilevanza deve riconoscersi alla documentazione relativa ad ispezioni ipotecarie effettuate su base nazionale attestanti, nel periodo individuato, l'assenza di trascrizioni di atti di compravendita conclusi dal richiedente³⁵. Pertanto, il ricorso alla prova orale per testi sarà, nella pratica, limitato ai casi in cui il convenuto o terzo chiamato in evizione specificatamente contestino tale produzione documentale, affermando che il riscattante abbia stipulato atti traslativi, ancorché non trascritti nei pubblici registri.

Un esempio può risultare utile.

Nell'atto di citazione in riscatto, l'attore deduce di non aver venduto fondi rustici nel biennio precedente, senza produrre alcun documento o formulare capitoli di prova per testimoni a supporto delle

Cass. 20 agosto 2015, n. 17009. Più in generale, sempre con riferimento ai fatti costitutivi della pretesa azionata, cfr. RUSSO, *Onere della prova*, cit., 2555 testo e note e S. PATTI, *op. ult. cit.*, p. 80, in nota.

³⁴ Sulle caratteristiche delle presunzioni utili ai fini della prova dei fatti nel processo: cfr. diffusamente, S. PATTI, *Note in tema di presunzioni semplici*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2020, p. 912 ss.; M. TARUFFO, *La prova*, cit., p. 443 ss.; S. CHIARLONI, *Riflessioni sui limiti del giudizio di fatto nel processo civile*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1986, p. 852 ss. In giurisprudenza cfr. di recente, Cass. 28.10.2020, n. 23737, in *Riv. dir. proc.*, 2021, con nota di C. PAGLIARI, *Gravità, precisione e concordanza nella prova per presunzioni ex art. 2729 c.c.*, p. 755 ss., anche per la giurisprudenza *ivi* citata.

³⁵ All'uopo, la giurisprudenza ha ritenuto insufficiente la produzione di ispezioni ipotecarie limitate ad una circoscritta area geografica, coincidente con la provincia di residenza del riscattante cfr. Cass. 27 marzo 2015, n. 6247 che ha ritenuto come in assenza di un chiaro dato letterale contrario la ricerca delle ispezioni ipotecarie attestanti l'assenza di trascrizioni "contro" il prelazionario non può essere territorialmente limitata ad un'area determinata, bensì ricomprendere, almeno, il più vasto territorio della Regione di residenza del riscattante. Cfr. anche Cass. 21 novembre 2011, n. 24263.

proprie affermazioni. Il convenuto o il terzo chiamato in garanzia nella comparsa potranno limitarsi a contestare la veridicità del fatto. Qualora nei termini previsti per le memorie integrative *ex art. 171 ter c.p.c.* l'attore non formuli istanza di prova orale, ovvero non produca i documenti a sostegno della propria affermazione, ben potrà il giudice ritenere non esistente la circostanza allegata e rigettare nel merito la domanda per mancata prova di uno degli elementi costitutivi della fattispecie prelatizia³⁶.

La sentenza in commento, come in apertura ricordato, esclude, però, che la mancata contestazione del fatto *ex art. 115 c.p.c.* da parte del convenuto o del terzo chiamato, sia sufficiente ad assolvere il riscattante dall'onere dimostrativo della mancata vendita di fondi agrari nei due anni che precedono l'esercizio del riscatto. Infatti, in termini di assoluto rigore, la Corte di Cassazione ritiene che le condizioni per l'esistenza del diritto di prelazione debbano essere provate dalla parte che

³⁶ Cfr. Cass. 26 novembre 2019, n. 30741. Nel caso sottoposto all'attenzione della Corte di legittimità il riscattante aveva allegato all'atto di citazione una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, ove veniva attestata la mancata vendita di fondi nel biennio precedente. Nonostante l'inidoneità di tale documento a fornire la prova del fatto impeditivo (cfr. cfr. Cass. 14 luglio 2021, n. 20070; Cass. 8 gennaio 2020, n. 123; Cass. 27 settembre 2011, n. 19748; Cass. 16 ottobre 2007, n. 21621, in *Dir. giur. agr. alim. e ambiente* con nota di JESU, *Sui requisiti per l'esercizio del riscatto e sulla prova della loro sussistenza in capo al riscattante*; Cass., sez. un., 29 maggio 2014, n. 12065, in *Riv. dir. proc.*, 2015, 1602 ss., con nota di T.M. PEZZANI, *Dichiarazione sostitutive di atto di notorietà e prova della qualità di erede*), la Corte ha comunque ritenuto provato il fatto, poiché la circostanza allegata dall'attore non venne mai contestata dal convenuto riscattato; cfr. anche Cass. 9 marzo 2012, n. 3727. La giurisprudenza richiama la necessità di una contestazione tempestiva allocandola temporalmente nella prima difesa utile nel rispetto delle preclusioni introdotte dal rito applicabile alla controversia, scaduti detti termini, pertanto, l'attore non sarà più onerato di fornire la prova del fatto non contestato: Cass., sez. lav., 4 dicembre 2019, n. 31704 per quanto riguarda il rito del lavoro, più in generale cfr. Cass. 27 febbraio 2008, n. 5191; Cass. 21 maggio 2008, n. 13079. In dottrina cfr. C. CONSOLO, *Spiegazioni*, cit., vol. II, p. 310; R. MURONI, *Sub art. 183*, in C. CONSOLO (diretto da), *Codice*, cit., p. 223 ss.; B. ZUFFI, *Sub art. 115, ivi*, p. 1358; D. VOLPINO, *Introduzione*, cit., p. 442 ss. Viceversa, altra parte della dottrina ritiene che il fatto possa essere contestato durante tutto lo svolgimento del processo, cfr. G. BALENA, *La nuova pseudo-riforma della giustizia civile (un primo commento della legge 18 giugno 2009, n. 69)*, in *Il giusto proc. civ.*, 2009, p. 778 ss.

invoca in giudizio il diritto (*rectius*, invoca l'accertamento degli effetti dell'esercitato potere di riacquisto del fondo), salvo solo l'espressa ammissione della sussistenza del fatto operata dalla controparte.

Ad avviso del giudice della nomofilachia, trattandosi di fatti costitutivi del diritto, anche se delineati con dizione negativa, non troverebbe applicazione il temperamento proposto da altra giurisprudenza (richiamato dai ricorrenti nel ricorso introduttivo e avallato anche da chi scrive nelle righe precedenti).

A ben guardare, merita di essere evidenziata una particolarità del caso di specie deciso con l'annotata sentenza. Nel leggere la motivazione, pare che l'attore riscattante non abbia mai nemmeno allegato il fatto di non aver venduto terreni nel biennio precedente l'esercizio del riscatto, o comunque detto fatto veniva allegato solo tardivamente in fase di impugnazione. Potrebbe, allora mitigarsi la rigidità del precedente in commento, laddove si ritenga irrilevante la contestazione specifica di un fatto, mai neppure allegato dalla parte gravata dall'onere di provarlo: il fatto per essere contestato e, dunque, bisognoso di prova deve essere allegato dalla parte che ne invoca in giudizio gli effetti. Non potendosi, viceversa, ammettere un onere di specifica contestazione gravante sulla controparte anche con riguardo a fatti non altrimenti allegati in giudizio³⁷.

La questione, dai contorni assai complessi, merita una breve riflessione conclusiva fondata su due concetti che devono rimanere distinti: il principio dispositivo e l'onere di allegazione.

Ancora di recente la Corte di cassazione ha posto sullo stesso piano il principio dispositivo con il c.d. onere di allegazione del fatto, cosicché spetti esclusivamente alle parti – o meglio alla parte che ha interesse ha invocarne gli effetti – il potere dedurre in giudizio tutti quei fatti il cui rilievo officioso è precluso al giudice³⁸.

³⁷ Cfr., circa l'onere di allegazione dei fatti in giudizio, D. BUONCRISTIANI, *L'allegazione dei fatti nel processo civile. Profili sistematici*, Torino, 2002, *passim*.

³⁸ Cfr. Cass., sez. un., 1° febbraio 2022, n. 3086, in *Riv. trim dir. proc. civ.*, 2022, p. 1207 ss. con nota di V. ANSANELLI, *Il consulente tecnico d'ufficio – un piccolo giudice alla ricerca della verità*. Nel recente arresto, dal chiaro tenore nomofilattico, la Suprema Corte ha riconosciuto in capo al CTU ampi poteri di rilevazione dei fatti, oltre che di acquisire documenti, ancorché non tempestivamente prodotti dalle parti nel giudizio. L'unico limite che incombe sul consulente del magistrato deve indivi-

L'esercizio del potere di riscatto presuppone la fattispecie costitutiva del diritto di prelazione che dovrà essere allegata dal riscattante non al fine dell'individuazione della domanda giudiziale, bensì della sua (sola) fondatezza³⁹.

duarsi nella rilevazione di quei fatti costitutivi del diritto dedotto in giudizio e a quelli impeditivi, modificativi ed estintivi rilevabili solo ad istanza di parte non potendo, pertanto, l'esperto sostituirsi alle parti nella rilevazione dei menzionati fatti. La violazione di questo principio ad opera del CTU determina un'ipotesi di nullità assoluta della perizia rilevabile anche d'ufficio. Di conseguenza, qualora il giudice del merito abbia fatto proprie le conclusioni della relazione peritale, il soccombente dovrà formulare motivo di impugnazione *ex art.* 161 c.p.c. Contrariamente, invece, se il consulente tecnico abbia provveduto ad accertare fatti diversi da quelli sopra indicati o acquisire documenti non prodotti dalle parti in violazione del principio del contraddittorio, la relazione peritale è affetta da una nullità relativa, che dovrà essere rilevata soltanto ad istanza di parte nella prima difesa successiva. Cfr., circa il contrasto fra sezioni semplici, M. DE SANTIS, *Note in tema di consulenza tecnica d'ufficio*, in *Riv. dir. proc.*, 2021, p. 442 ss.

³⁹ Invero, da tempo la dottrina più autorevole ha distinto su piani diversi il principio dispositivo che attiene alla deduzione in giudizio del diritto soggettivo dall'attività di allegazione del fatto, riguardante, viceversa, il profilo della fondatezza della domanda cfr., ampiamente, A. CHIZZINI, *La tutela*, cit., p. 374 ss. In generale, sul c.d. onere di allegazione cfr. G. GRASSO, *Dei poteri del giudice. Sub art. 112*, in E. ALLORIO (diretto da), *Commentario al Codice di procedura civile*, vol. II, Torino, 1973, p. 1256 ss.; L. COMOGLIO, *Allegazione (voce)* in *Digesto civ.*, vol. I, Torino, 1987, pp. 278-279 ss.; C. CONSOLO, *Oggetto del giudicato e principio dispositivo*, I, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1991, p. 215 ss.; ID., *Spiegazioni*, cit., vol. I, p. 136; B. CAVALLONE, *Il giudice e la prova nel processo civile*, Padova, 1991, p. 132 ss.; D. BUONCRISTIANI, *L'allegazione*, cit., p. 68 ss. Dall'onere di allegazione deriverebbe allora il solo limite per il giudice di ricorrere alla c.d. scienza privata al fine della pronuncia nel merito, senza, però, che gli rimanga precluso il potere di ritenere acquisito al processo un fatto, integrante la fattispecie costitutiva, non allegato dalla parte, ma che emerge, nel rispetto delle preclusioni assertive, dalle risultanze processuali, cfr. S. MENCHINI, *Osservazioni critiche sul c.d. onere di allegazione dei fatti giuridici nel processo civile*, in *Scritti in onore di Elio Fazzalari*, Milano, 1993, p. 32 ss. ID., *I limiti*, cit., p. 204 ss.; A. CHIZZINI, *La tutela*, cit., p. 379 ss. e p. 420 ss.; E. MERLIN, *Elementi di diritto processuale civile*, Pisa, 2017, p. 76 ss., che non esclude la possibilità per il giudice di rilevare d'ufficio anche fatti principali, ovvero quei fatti che integrano la fattispecie costitutiva del diritto, allorquando questi ultimi non determinano l'introduzione in giudizio di un diritto diverso e sempreché risultino dal materiale di causa. Sul rapporto fra le preclusioni processuali e l'allegazione del fatto cfr. D. VOLPINO, *Introduzione*, cit., p. 122 ss.

A propria volta, la fattispecie prelatizia si compone di una serie di fatti integrativi (c.d. fatti principali: la qualifica di coltivatore diretto in termini di effettività, la capacità lavorativa dello stesso ecc. ...). Il problema si pone proprio riguardo a questi fatti c.d. principali: possono essere rilevati d'ufficio dal giudice sulla base delle risultanze di causa, oppure restano vincolati ad un rigido onere di allegazione?

Si deve ritenere che una volta affermato l'esercizio del riscatto quale fatto costitutivo dell'acquisto del diritto di proprietà sul fondo, i fatti principali – siano essi positivi o negativi – che ne integrano la fattispecie (implicitamente allegati con la stessa affermazione della titolarità del potere) dovranno essere provati dal riscattante, viceversa i fatti secondari, altrimenti noti come fatti materiali, possono entrare a far parte del processo anche se non specificamente allegati dal riscattante, purché risultino acquisiti sulla base del complessivo materiale di causa⁴⁰.

Riccardo Martinoli

ABSTRACT

L'Autore, con la nota di commento, intende analizzare la complessa questione del riparto dell'onere della prova dei c.d. fatti negativi nell'azione di riscatto. Il lavoro costituisce l'occasione per alcune

⁴⁰ In questo senso deve ritenersi operante il c.d. principio di acquisizione, secondo cui, una volta che la prova è stata acquisita nel processo, il giudice potrà fondare il proprio convincimento sul complessivo materiale probatorio, indipendentemente dalla provenienza della prova dalla parte interessata alla dimostrazione del fatto. Se la destinazione non agricola del fondo emerge dai documenti ritualmente prodotti anche dal riscattante, il giudice potrà rilevare la circostanza ostativa alla fondatezza della domanda, salvo la sollecitazione al contraddittorio *ex art. 101 c.p.c.* circa la questione concernente l'esistenza di quel fatto la cui efficacia impeditiva è stata rilevata d'ufficio, cfr. sul principio di acquisizione processuale: G. GRASSO, *Dei poteri del giudice. Sub art. 115*, in E. ALLORIO (diretto da), *Commentario*, cit., p. 1298 ss.; M. TARUFFO, *Onere della prova*, cit., p. 72 ss.; L. COMOGLIO, C. FERRI, M. TARUFFO, *Lezioni sul processo civile*, Bologna, 2011, p. 481; F.P. LUISO, *Diritto processuale civile*, II, Milano, 2019, p. 238; A. CHIZZINI, *La tutela*, cit., p. 126.

brevi riflessioni sulla tematica generale dell'onere della prova dei fatti costitutivi del diritto di prelazione.

EN

With the essay the author tries to analyse the burden of proof in right of preemption's process. The paper becomes the opportunity to deepen the question about the burden of proof in case of "negative facts".

PAROLE CHIAVE:

Diritto di prelazione agraria - diritto di retratto - onere della prova - fatto costitutivo - fatto negativo - coltivatore diretto - azione di riscatto - principio dispositivo - onere di allegazione - principio di non contestazione.

PARTE III
DOCUMENTAZIONE

OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA ALIM.

Il *link* alla versione integrale delle sentenze citate è riportato nel gruppo facebook di discussione sulla legislazione alimentare <https://www.facebook.com/groups/481069885867217>.

Le massime sono a cura della redazione.

Giurisprudenza europea.

Agricoltura.

Benessere degli animali: il divieto di macellazione rituale degli animali senza previo stordimento non è in contrasto con la libertà di religione né con il principio di non discriminazione.

Corte di Strasburgo, sezione II, sentenza n. 033 (2024) 13 febbraio 2024, *Executief van de Moslims van België e altri c. Belgio* (domande n. 16760/22 e altre 10).

Divieto di macellazione rituale di animali senza previo stordimento nelle regioni fiamminga e vallona del Belgio - articolo 9 (libertà di religione) CEDU - articolo 14 (divieto di discriminazione) CEDU.

L'articolo 9 della CEDU non contiene un esplicito riferimento alla protezione degli animali come esigenza imperativa che può giustificare una interferenza con la libertà di religione. Tuttavia il richiamo alla "morale pubblica" contenuto nella norma non può essere interpretato restrittivamente come riferibile solo a proteggere la dignità umana nella sfera delle relazioni interpersonali. La Convenzione, infatti, non è indifferente all'ambiente, cui si estende la sua sfera di applicazione, né può ritenersi che il testo della Convenzione sia indifferente alle sofferenze degli animali.

Il concetto di "morale" è intrinsecamente evolutivo. La protezione del benessere animale è un valore etico cui le società contemporanee attribuiscono una importanza crescente.

In circostanze quali quelle oggetto del ricorso, in cui si contrappongono preoccupazioni relative al rispetto della libertà di religione ed esigenze di tutela del benessere degli animali alle istituzioni degli Stati membri deve essere riconosciuto un adeguato margine di apprezzamento nell'azione normativa. Le circostanze del caso evidenziano che vi è stato un adeguato controllo parlamentare e giudiziale delle misure contestate.

Non sussistono gli estremi della violazione dell'art. 14 CEDU (discriminazione) dal momento che le norme nazionali consentono la macellazione rituale previo stordimento dell'animale, e, dunque, non sussistono ragioni per ritenere che i ricorrenti di fede islamica o ebraica versino in una condizione deteriore rispetto a tutti gli altri produttori o consumatori di carni animali.

È sproporzionato e, pertanto, in contrasto con l'art. 63 TFUE, l'obbligo del possesso della residenza da almeno 5 anni per l'acquisto di terreni agricoli.

Acquisto di terreni agricoli - normativa nazionale che subordina detta possibilità al possesso della residenza in loco da almeno 5 anni - esigenze imperative connesse alla preservazione della destinazione d'uso e alla prevenzione delle speculazioni internazionali - proporzionalità.

Corte di Giustizia UE del 18 gennaio 2024, nella causa C-562/22, *JD c. OB*.

L'articolo 345 TFUE esprime il principio della neutralità dei Trattati rispetto al regime di proprietà negli Stati membri. Tuttavia, tale articolo non produce l'effetto di sottrarre i regimi di proprietà esistenti negli Stati membri alle norme fondamentali del Trattato FUE. Pertanto, anche se detto articolo non mette in discussione la facoltà degli Stati membri di istituire un regime di acquisto della proprietà fondiaria che preveda misure specifiche per i negozi giuridici aventi ad oggetto terreni agricoli, un tale regime non sfugge, in particolare, alle norme sul divieto di discriminazioni né a quelle relative alla libertà di stabilimento e alla libera circolazione dei capitali.

Una legge nazionale che introduca restrizioni agli investimenti immobiliari nei terreni agricoli, onde far sì che tali terreni agricoli rimangano utilizzati conformemente alla loro destinazione e siano sottratti alle speculazioni internazionali restringe non soltanto la libera circolazione dei capitali ma anche il diritto dell'acquirente di scegliere liberamente la propria residenza, diritto che gli è purtuttavia riconosciuto dall'articolo 2, paragrafo 1, del protocollo n. 4 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950.

Gli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui trattasi nel procedimento principale possono essere raggiunti mediante misure che istituiscano, in particolare, una tassazione più elevata delle operazioni di rivendita di terreni agricoli effettuate poco tempo dopo l'acquisto, o ancora il requisito di una durata minima significativa per i contratti di affitto di terreni agricoli. Può altresì costituire una misura meno lesiva della libera circolazione dei capitali l'istituzione di un diritto di prelazione a favore degli affittuari di terreni agricoli che consentirebbe, nell'ipotesi in cui questi ultimi non siano acquirenti, a persone fisiche o giuridiche la cui attività non rientri nel settore agricolo di effettuarne l'acquisto con l'onere tuttavia, per queste ultime, di mantenere la destinazione agricola del bene in questione.

L'obbligo di possesso della residenza in loco da almeno 5 anni per l'acquisto di terreni agricoli, per quanto riconducibile all'esigenza imperativa di preservarne la destinazione d'uso e impedire le speculazioni internazionali, è da ritenersi sproporzionato rispetto alle finalità perseguite e, come tale, contrario all'art. 63 TFUE.

Alimenti.

L'immissione in commercio e l'utilizzo di un *biofilm* applicabile sulle carcasse per prevenire *Listeria monocytogenes* richiede l'autorizzazione preventiva della Commissione Ue.

«Rinvio pregiudiziale – Sicurezza alimentare – Norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale – Regolamento (CE) n. 853/2004 – Articolo 3, paragrafo 2 – Sostanza destinata ad

eliminare la contaminazione superficiale dei prodotti di origine animale – Nozione – Contaminazione da batterio patogeno *Listeria monocytogenes* – Sostanza intesa a prevenire la contaminazione superficiale dei prodotti di origine animale e che si applica al di fuori dei macelli durante le ultime fasi del processo di produzione – Immissione in commercio – Approvazione preventiva da parte della Commissione europea»

Sentenza della Corte - Settima Sezione - del 22 febbraio 2024 nella causa C-745/22, *Micreos Food Safety*

*L'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale, come modificato dal regolamento (UE) 2019/1243 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019 deve essere interpretato nel senso che: richiede l'approvazione da parte della Commissione europea dell'uso di un prodotto che mira a prevenire la presenza del batterio patogeno *Listeria monocytogenes* negli alimenti di origine animale pronti per il consumo.*

Etichettatura dei prodotti senza olio di palma e concorrenza sleale: la Corte d'Appello di Parigi si pronuncia a favore del claim

Cour d'appel de Paris, décision 8 décembre 2023, RG n° 22/04756

«Crema spalmabile biologica alla nocciola senza olio di palma – pubblicità – presenza di un peluche che riproduce un orango-tango – riferimento implicito alla deforestazione – pubblicità denigratoria e sleale del concorrente dominante sul mercato – parassitismo – non sussiste».

Non può essere negato che i detrattori dell'olio di palma accusano questo ingrediente di essere all'origine di una deforestazione incontrollata e dell'estinzione di specie animali che vivono nelle foreste.

L'utilizzo di un peluche di orango-tango in sé non evoca questa po-

lemica, ma si limita a sottolineare in modo non denigratorio il côté «naturale» o «etico» del prodotto reclamizzato.

La circostanza che qualche internauta possa postare commenti che mettono in relazione l'orango-tango, la deforestazione e l'olio di palma non appare sufficiente a delineare il carattere denigratorio del messaggio pubblicitario in cui domina un messaggio positivo.

Pur essendo presente sul mercato un prodotto contenente l'olio di palma che occupa una posizione dominante, dal momento che il messaggio pubblicitario non lo cita direttamente non si può dedurre dalla sola presenza di un orango-tango e del claim "senza olio di palma" alcun elemento di richiamo alla polemica ambientalista né un nesso comparativo diretto fra prodotti; di conseguenza, non si può ritenere che la pubblicità in questione getti discredito sul concorrente.

Sulle conseguenze dell'annullamento da parte di un giudice nazionale degli atti che hanno portato la Commissione Ue a registrare un toponimo come DOP.

Sentenza del Tribunale (Decima Sezione) del 21 febbraio 2024 , nella causa T-361/21, *Papouis Dairies Ltd c. Commissione europea*

«Agricoltura – Denominazione di origine protetta – Opposizione – Registrazione della denominazione «Χαλλούμι» (Halloumi)/«Hellim» (DOP) – Articolo 52, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (UE) n. 1151/2012 – Obbligo di motivazione – Durata del procedimento amministrativo – Portata del controllo effettuato dalla Commissione sulla domanda di registrazione – Principio di buona amministrazione».

L'annullamento da parte di un giudice nazionale di un atto adottato dalle autorità dello Stato membro interessato nell'ambito della fase nazionale del procedimento di registrazione, intervenuto dopo la registrazione della denominazione, sebbene debba indurre la Commissione a stabilire le conseguenze della sentenza, non comporta ipso iure la nullità dell'atto di registrazione adottato dalla Commissione.

L'interruzione di una operazione di trasporto per un tempo sufficientemente qualificato deve essere ricondotta alla nozione di “magazzinaggio” ai fini del regolamento 853/04/CE.

«Rinvio pregiudiziale – Sanità – Norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati non destinati al consumo umano – Regolamento (CE) n. 1069/2009 – Riconoscimento – Articolo 24, paragrafo 1, lettera i) – Nozione di “magazzinaggio di sottoprodotti di origine animale” – Interruzione di un'operazione di trasporto fino a otto ore»

Sentenza della Corte - Settima Sezione - del 22 febbraio 2024 nella causa C-85/23, *Landkreis Jerichower Land*.

L'articolo 24, paragrafo 1, lettera i), del regolamento (CE) n. 1069/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati non destinati al consumo umano e che abroga il regolamento (CE) n. 1774/2002 (regolamento sui sottoprodotti di origine animale), deve essere interpretato nel senso che la nozione di «magazzinaggio», ivi contemplata, comprende l'interruzione di un'operazione di trasporto, di una durata che può variare da poche ore ad otto ore, durante la quale contenitori da trasporto contenenti sottoprodotti di origine animale di categoria 3 sono trasbordati da un veicolo di trasporto ad un altro, prima di essere trasportati in un impianto di trasformazione, senza che, durante la suddetta interruzione, tali sottoprodotti di origine animale siano trattati o travasati in altri contenitori da trasporto.

Ambiente.

Una società di avvocati ha legittimazione in base alla Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni ambientali ad impugnare atti amministrativi chiedendone l'annullamento per ragioni ambientali.

Sentenza della Corte (Quarta Sezione), dell'11 gennaio 2024 nella causa C-252/22, *Societatea Civilă Profesională de Avocați AB & CD c. Consiliul Județean Suceava*,

Ambiente - Convenzione di Aarhus - Articolo 9, paragrafi da 3 a 5
- Accesso alla giustizia - Società civile professionale di avvocati - Ricorso diretto a contestare atti amministrativi - Ricevibilità - Requisiti previsti dal diritto nazionale - Assenza di violazioni di diritti e di interessi legittimi - Non eccessiva onerosità dei procedimenti giurisdizionali - Ripartizione delle spese – Criteri.

1) *L'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata ad Aarhus il 25 giugno 1998 e approvata a nome della Comunità europea con la decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005 deve essere interpretato nel senso che: esso non osta a una normativa nazionale in forza della quale a un soggetto giuridico diverso da un'organizzazione non governativa per la tutela dell'ambiente è riconosciuta la legittimazione ad agire contro un atto amministrativo di cui non è destinatario solo qualora faccia valere la violazione di un interesse legittimo privato o di un interesse legato a una situazione giuridica direttamente connessa al suo oggetto sociale.*

2) *L'articolo 9, paragrafi 4 a 5, della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata ad Aarhus il 25 giugno 1998 e approvata a nome della Comunità europea con la decisione 2005/370 del Consiglio, in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere interpretato nel senso che: al fine di garantire il rispetto del requisito della non eccessiva onerosità dei procedimenti giurisdizionali, il giudice chiamato a pronunciarsi sulla condanna alle spese di una parte soccombente, in una controversia in materia ambientale, deve tener conto di tutte le circostanze del caso di specie, ivi compresi l'interesse di tale parte e l'interesse generale connesso alla tutela dell'ambiente.*

Acque destinate al consumo umano.

Sentenza della Corte - Nona Sezione - del 25 gennaio 2024 nella causa C-481/22, *Commissione c. Irlanda*.

«Inadempimento di uno Stato – Direttiva 98/83/CE – Qualità delle acque destinate al consumo umano – Articolo 4, paragrafo 1 – Obbligo degli Stati membri di adottare le misure necessarie affinché le acque destinate al consumo umano siano salubri e pulite – Allegato I, parte B – Superamento dei valori limite delle concentrazioni di trihalometani nell'acqua potabile – Articolo 8, paragrafo 2 – Obbligo degli Stati membri di adottare quanto prima i provvedimenti correttivi necessari per ripristinare la qualità delle acque e di dare priorità alle misure di esecuzione».

La Repubblica irlandese non ha adottato le misure necessarie affinché le acque destinate al consumo umano soddisfino il requisito minimo relativo alle concentrazioni di trihalometani (in prosieguo: i «THM») contenute nelle stesse, conformemente ai valori di parametro di cui all'allegato I, parte B, della direttiva 98/83/CE del Consiglio, del 3 novembre 1998, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano.

Giurisprudenza italiana.

Giurisprudenza amministrativa.

Agricoltura.

Sulla differenza fra allevamento di animali da compagnia e allevamento per finalità alimentari ai fini dell'applicazione delle misure di biosicurezza.

Tutela degli animali - misure di biosicurezza applicate a un suide allevato privatamente - differenza fra allevamento di animale domestico e allevamento per finalità alimentari - applicabilità di disposizioni concernenti la PSA, Peste Suina Africana - violazione di legge.

TAR Piemonte, Sentenza - Sezione Prima - n. 1037 del 21.12.2023

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. e), del d.lgs. 134/22 per allevamento si intende l'attività «di un operatore che alleva uno o più animali della stessa specie o gruppo di specie in uno stabilimento». Del pari, anche il riferimento agli artt. 138 del regolamento UE 625/17 e 6 comma 7 del d.gs. 193/07, menzionati nell'oggetto del provvedimento, è del tutto fuori luogo in quanto le disposizioni de quibus sono dedicate ai controlli «ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari» e a quelli in materia di sicurezza alimentare. Il suo art. 5 prevede che «gli operatori degli stabilimenti in cui sono detenuti animali o materiale germinale, nonché quelli che effettuano operazioni di raccolta indipendentemente da uno stabilimento ed i trasportatori, prima di iniziare la propria attività, assolvono agli obblighi previsti dagli articoli 84, 87 o dai relativi atti delegati, 90 e 172 del regolamento, e quelli previsti dal presente decreto con le modalità e i tempi di cui al manuale operativo, ai fini della registrazione degli stabilimenti ed attività di loro pertinenza in conformità agli articoli 93 e 173 del regolamento medesimo», mentre il successivo art. 9 sancisce che «l'operatore di bovini, equini, ovini, caprini, suini, cervidi e camelidi, deve provvedere all'identificazione e alla registrazione in BDN di ciascun animale detenuto conformemente al regolamento, delegato (UE) n. 2019/2035, e ai regolamenti di esecuzione (UE) nn. 2021/520 e 2021/963, rispettando i tempi e le modalità indicati nel manuale operativo».

Il valore della tutela degli animali è stato espressamente contemplato dalla legge costituzionale 11 febbraio 2002, n. 1 che ha previsto, all'art. 9 Cost., che la Repubblica «Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali». In linea con l'art. 13 del Trattato sul Funzionamento dell'UE, secondo cui «l'Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le

consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale».

Ambiente.

Procedimento di autorizzazione di impianto elico e rischio d'impresa: la mera prospettazione di possibili conseguenze dannose, ove non rientrante in specifiche previsioni di legge, non consente l'inibizione dell'attività.

Impianto eolico - procedimento di autorizzazione - opposizione - prospettazione di rischi eventuali legati all'esercizio dell'impianto - possibili danni derivanti da guasti o eventi che coinvolgono l'impianto - assenza di prescrizioni normative circa la progettazione dell'impianto - rischio d'impresa.

Sentenza del TAR Sicilia (Catania) n. 355 del 26 gennaio 2024.

In difetto di norme specifiche e puntuali, non può essere inibita un'attività sul mero rilievo di possibili conseguenze pregiudizievoli connesse all'implicito rischio che l'esercizio dell'attività comporta e tale osservazione vale anche quanto al rilievo di parte ricorrente in ordine alla gittata massima degli elementi rotanti in caso di rottura accidentale.

Il decreto ministeriale in data 10 settembre 2010 non contempla specifiche fasce di rispetto tra aerogeneratori e impianti fotovoltaici, né distanze da rispettare relativamente alla gittata massima degli elementi rotanti in caso di rottura accidentale, o un limite minimo per la distanza da altri impianti, sicché sul punto non è possibile per il giudice regolare con propria decisione una fattispecie in relazione alla quale il legislatore ha ritenuto di non intervenire, né avrebbe potuto l'Amministrazione, nella sede provvedimentale, fare riferimento ad una disciplina normativa inesistente.

Nelle valutazioni ai fini dell'autorizzazione di un impianto fotovoltaico deve tenersi conto della particolare destinazione dei terreni agricoli oggetto dell'intervento, in cui rientra anche la

circostanza di essere parte di un'area geografica vocata per la produzione di alimenti DOP o IGP.

Ambiente - Procedimento autorizzatorio unico regionale per la realizzazione di un impianto fotovoltaico ad inseguitori monoassiali con sistema di accumulo (Energy Storage System) in un'area a destinazione agricola - Terreni ricadenti all'interno dei disciplinari di produzione di alcune produzioni di pregio (DOP e IGP) - Giudizio negativo di compatibilità ambientale.

Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia - sezione staccata di Catania (Sezione Prima) - Sentenza 430 del 6 febbraio 2024

Secondo la definizione contenuta nell'art. 20, comma 8°, lett. c-ter. 1) del D.lgs. n. 199/2021, che non riguarda indifferentemente tutte le aree agricole, ma si riferisce solo a quelle "racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale, compresi i siti di interesse nazionale, nonché le cave e le miniere" condizione, questa che non è integrata nel caso in esame e di cui manca qualsiasi evidenza.

Inoltre, il successivo comma 8° lett. c-quater prevedendo quali aree idonee quelle "che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42" indica espressamente «fatto salvo il precedente criterio di cui alla lett. c-ter, n1)», con la conseguenza che la qualificazione di area idonea ex lege per le aree agricole risulta perimetrata alle sole ipotesi di "aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale, compresi i siti di interesse nazionale, nonché le cave e le miniere".

Escluso, quindi, che l'impianto in questione sia qualificabile come agrivoltaico secondo i criteri dettati dalle linee guida del MITE ed escluso, altresì, che l'area sulla quale è stato progettato sia un'area idonea ex lege, ai sensi del sopra citato art. 20 del D.lgs. n. 199/2021, occorre verificare la conformità o meno della valutazione operata dall'amministrazione ai criteri generali fissati dal D.lgs. 327/2003 e in

particolare, all'art. 12, comma 7° del D.lgs. 387/2003, in base al quale gli impianti fotovoltaici "possono" essere realizzati anche in zone classificate agricole dai vigenti strumenti urbanistici "purché nell'ubicazione si tenga conto delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità, del paesaggio e del patrimonio culturale" e al punto 16.4 del DM 10 settembre 2010 che, con disposizione di tenore analogo, prevede che "Nell'autorizzare progetti localizzati in zone agricole caratterizzate da produzioni agroalimentari di qualità (produzioni biologiche, produzioni D.O.P., I.G.P., S.T.G., D.O.C., D.O.C.G., produzioni tradizionali) e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale, deve essere verificato che l'insediamento e l'esercizio dell'impianto non comprometta o interferisca negativamente con le finalità perseguite dalle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale.

Giurisprudenza penale.

Alimenti.

Responsabilità giuridica dei soggetti destinatari ai controlli dei prodotti alimentari – Regolamento CE 178/2002 – Piano di autocontrollo- Grande Distribuzione Organizzata – Ortofrutticoli freschi – presenza di un contaminante in misura superiore ai limiti di legge – obbligo di campionamenti e controllo.

Cassazione Penale – Sezione 3° - sentenza n. 687 del 9 gennaio 2024.

Norma contestata : artt: 5, lett. h), L. n. 283 del 1962 e 110 c.p. per avere, in concorso tra loro, detenuto per la vendita, presso il punto vendita [...], lattughe trocadero contenenti la sostanza "formetanate cloridrato" in quantità superiore ai limiti di legge.

In tema di disciplina degli alimenti, la responsabilità per i reati commessi nell'esercizio di un'attività d'impresa svolta da una società articolata in plurime unità territoriali autonome, ciascuna affidata ad un soggetto qualificato ed investito di mansioni direttive, va individuata all'interno della singola struttura aziendale, senza che sia necessariamente richiesta la prova dell'esistenza di una apposita delega in forma scritta.

La mera esistenza del piano HACCP non è sufficiente a escludere la colpa del responsabile dell'impresa alimentare di Grande Distribuzione Organizzata, dovendosi ribadire, infatti, che scopo principale della predisposizione di un piano di autocontrollo è quello di prevenire il rischio di immettere sul mercato prodotti non sicuri igienicamente recando un conseguente e potenziale danno ai consumatori: l'imprenditore ha dunque l'obbligo di garantire che la filiera alimentare si concluda con l'immissione in commercio di prodotti alimentari perfettamente igienici ed a norma. Il piano di autocontrollo esiste se funziona e previene tempestivamente ed in concreto i rischi alimentari, altrimenti - come testimonia quanto avvenuto nel caso di specie - resta solo lettera morta.

Nel caso di attività ispettiva avviata sulla base di un esposto anonimo, le garanzie difensive di cui agli artt. 114 – 220 disp. att. c.p.p. scattano solo nel momento dell'individuazione di fatti penalmente rilevanti.

Attività ispettiva di natura amministrativa originata da un esposto anonimo – fatti penalmente rilevanti individuati nel corso della medesima attività – garanzie difensive – momento in cui devono essere applicate - articoli 114 e 220 disp. att. cod. proc. pen.

Cassazione Penale – Sezione 3° - Sentenza n. 1250 dell'11 gennaio 2024.

In un'attività ispettiva di carattere amministrativo (accertamento rivolto a verificare la veridicità o meno di un esposto anonimo circa la detenzione di alimenti scaduti) l'obbligo, di osservare le norme del c.p.p. da parte degli operanti a dare avviso all'interessato di avvalersi

della facoltà di nominare un difensore di fiducia, scatta nel momento in cui vengono accertati fatti di rilevanza penale. [nella specie quando è stata constatata che la temperatura dei frigoriferi non era idonea alla conservazione di alimenti (articolo 5 lett. b) della legge 283/62)].

Il momento a partire dal quale, nel corso di tale attività, sorge l'obbligo di rispettare le garanzie del codice di procedura penale, è quello nel quale è possibile attribuire rilevanza penale al fatto, emergendone tutti gli elementi costitutivi, anche se ancora non possa essere ascritto a persona determinata.

Combinando i dati relativi all'attività ispettiva in materia di alimenti con quelli relativi all'utilizzabilità (rectius: inutilizzabilità) degli esposti anonimi, si ricava il principio secondo cui questi ultimi (al contrario di una denuncia sottoscritta e riconducibile ad un soggetto determinato, che possiederebbe i crismi di una notizia di reato), lungi dal potersi considerare notizia criminis, possono costituire un mero «impulso» per attivare i poteri amministrativi che la legge pone in capo ai N.A.S. e che, laddove nel corso dell'attività ispettiva emergono elementi di reato, in quel momento - e solo in quel momento - scatteranno gli obblighi di cui agli articoli 114 e 220 disp. att. cod. proc. pen.

Congelamento non appropriato di prodotti alimentari: la specialità esistente fra d.lgs. 193/07 e l'art. 5 l. 283/62 non esclude la contestazione di entrambe le fattispecie.

Detenzione di alimenti congelati in cattivo stato di conservazione – mancato rispetto dei requisiti igienici - reato di cui all'art. 5 lett. B) l. 283/62 – illecito amministrativo ex d.lgs. 193/07 – specialità – possibilità di individuare in una medesima fattispecie gli estremi di entrambe gli illeciti – sussiste.

Cassazione Penale, - sezione III – Sentenza n. 5672 del 9 febbraio 2024.

Oggetto della disciplina sanzionatoria dell'articolo 5 lettera b) della legge 283/62 è la modalità di detenzione degli alimenti, sulla quale deve concentrarsi l'accertamento istruttorio, a prescindere dalla

presenza di microbi , parassiti, sporcizia, stati di alterazione, che deve tenersi irrilevante in quanto presa in considerazione da altre disposizioni dell' articolo 5 (in particolare le lettere c e d). La richiamata lett b) configura una fattispecie autonoma di reato , in quanto persegue un autonomo fine di benessere, consistente nell'assicurare una protezione immediata all'interesse del consumatore e che il prodotto giunga con le cure igieniche imposte dalla sua natura (Sezione U n. 433 del 19.01.2001).

L'oggettività giuridica della fattispecie amministrativa di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 193/2007 è diversa dalla fattispecie penale. L'articolo 6 comma 5 del suddetto decreto, punisce il mancato rispetto dei requisiti igienici di cui ai regolamenti CE 852 e 853 del 2004, che non necessariamente trasmoda in un cattivo stato di conservazione degli alimenti; la disposizione penale si riferisce a fattispecie delle quali la cattiva conservazione potrebbe non essere dovuta al mancato rispetto dei citati regolamenti CE.

Vi è, fra le due disposizioni, un rapporto di specialità che non esclude la possibilità di una loro contemporanea applicazione.

Igiene degli alimenti: la detenzione in modo promiscuo di carne e pesce costituisce reato.

Igiene degli alimenti – detenzione di alimenti in cattivo stato di conservazione – reato di pericolo presunto – detenzione di carne e pesce in forma promiscua – condizioni di igiene.

Cassazione Penale, Ordinanza - Sezione VII - n. 7272 del 19 febbraio 2024.

È configurabile la contravvenzione di cui all'articolo 5 lett. b) della legge 30 aprile 1962 n. 283 non solo per aver impiegato, nella preparazione di alimenti da distribuire per il consumo, prodotti di origine animale, in cattivo stato di conservazione ma anche la mera detenzione di alimenti, quali carne e pesce, in modo promiscuo in condizioni igieniche precarie.

Ambiente.

Sulla corretta qualificazione giuridica della fattispecie di combustione illecita di rifiuti.

Cassazione Penale - Sez. 3° - Sentenza n. 50309 del 18 dicembre 2023.

Il delitto di combustione illecita di rifiuti, di cui all'art. 256 bis, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 - che è reato di pericolo concreto e di condotta, per la cui consumazione è irrilevante la verifica del danno all'ambiente - punisce con l'elevata pena ivi prevista, salvo che il fatto non costituisca più grave reato, la combustione illecita dei soli «rifiuti abbandonati ovvero depositati in modo incontrollato». Il riferimento, dunque, è alle condotte richiamate nell'art. 255, comma 1 (e 256, comma 2) d.lgs. 152/2006 e, per il principio di tassatività, non può estendersi a rifiuti che siano oggetto di forme di gestione autorizzata o comunque lecite. L'incenerimento a terra è una forma di gestione dei rifiuti che necessita di autorizzazione, sicché, laddove questa manchi e non si tratti di condotta commessa su rifiuti abbandonati o depositati in modo incontrollato potrebbe sussistere la residuale ipotesi contravvenzionale di smaltimento non autorizzato di cui all'art. 256, comma 1, d.lgs. 152/2006, punibile anche a titolo di colpa. Il grave danno all'ambiente, determinato dalle modalità di pesca, determina l'imputabilità per il delitto di inquinamento ambientale e non la contravvenzione per pesca marittima illegittima.

Attività di smaltimento non autorizzato dei rifiuti in terreni agricoli e concorso nel reato.

Cassazione Penale – Sentenza – sezione III – n. 3416 del 29 gennaio 2024.

Articolo 452 quaterdecies c.p. - gestore di un fondo agricolo – gestione abusiva di ingenti quantitativi di rifiuti speciali – smaltimento illecito nel terreno – discarica abusiva – concorso nel reato.

Il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti è di natura esclusivamente dolosa. È perciò necessario, in primo luogo, che l'agente ponga in essere volontariamente una delle condotte tipiche (cessione, ricezione, trasporto, esportazione, importazione, gestione) nella piena consapevolezza: a) della qualificazione dell'oggetto materiale della condotta come rifiuti; b) della loro quantità ingente; c) della natura abusiva della condotta stessa. L'agente deve altresì porre in essere una qualsiasi delle condotte punite nella consapevolezza che siano frutto di più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate. Ove manchi la consapevolezza anche solo di uno di questi elementi della fattispecie, anche per errore di fatto, l'agente può rispondere, ove ne ricorrano i presupposti, delle ipotesi di illecita gestione dei rifiuti di natura contravvenzionale.

È stato precisato (e deve essere ribadito) che ai fini della configurabilità del concorso nel reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, di cui all'art. 452-quaterdecies cod. pen., non è necessario che il singolo concorrente agisca al fine di conseguire un ingiusto profitto, essendo sufficiente che del profitto perseguito dai correi egli abbia consapevolezza.

Giurisprudenza civile.

Agricoltura.

Sulla nozione di coltivatore diretto.

Cassazione Civile - Sezione Lavoro – Ordinanza n. 3973 del 13 febbraio 2024.

Ai fini dell'applicabilità dell'assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, la qualità di coltivatore diretto - rispetto alla quale manca nell'ordinamento una nozione generale applicabile ad ogni fine di legge - deve essere desunta dal combinato disposto degli artt. 2 L. n. 1047/57 e 2, 3 L. n.9/63, sicché per il suo riconoscimento è necessario e sufficiente il concorso dei seguenti requisiti: a) diretta, abituale e manuale coltivazione dei fondi, o diretto ed abituale governo del bestiame,

sussistenti allorché l'interessato si dedichi in modo esclusivo a tali attività, o anche in modo soltanto prevalente, cioè tale che le stesse lo impegnino per la maggior parte dell'anno e costituiscano per lui la maggior fonte di reddito; b) prestazione lavorativa del nucleo familiare non inferiore ad un terzo di quella occorrente per le normali necessità delle coltivazioni del fondo e per l'allevamento e il governo del bestiame, nonché fabbisogno di manodopera non inferiore a centoquattro giornate lavorative annue. Non è, pertanto, richiesto il carattere imprenditoriale dell'attività, con la destinazione, anche parziale, dei prodotti del fondo al mercato, essendo sufficiente che gli stessi siano destinati al sostentamento del coltivatore e della sua famiglia, né è prescritto che il coltivatore abbia personalmente prestato centoquattro giornate lavorative annue, riferendosi tale limite al fabbisogno del fondo e non all'attività del singolo.

Sulla distinzione fra attività di allevamento riconducibile all'attività agricola e quella rientrante nella normale attività d'impresa commerciale ai fini della determinazione della giurisdizione e della competenza della sezione agraria.

Allevamento di cavalli - natura agricola dell'attività - connessione alla gestione del fondo rustico - competenza della sezione specializzata agraria del Tribunale - criteri per distinguere l'attività agricola da quella commerciale.

Cassazione Civile - Sezione III – Ordinanza n. 2318 del 23 gennaio 2024.

Ai fini della determinazione della competenza della sezione specializzata agraria del Tribunale nel caso di un allevamento di cavalli con finalità ludico-ricreative occorre tenere in considerazione che non è la mera natura lato sensu agricola o ad essa equiparabile dell'attività svolta sul fondo che è oggetto del contratto (tanto che risulta irrilevante il mero richiamo all'art. 2135 cod. civ. o all'elaborazione della normativa fiscale o previdenziale, dettata a fini del tutto diversi ed a quei fini lasciata beninteso del tutto impregiudicata), ma, in modo estremamente più pregnante e caratteristico, occorre che l'allevamento di animali sia col-

legato funzionalmente alla produzione agraria del terreno e quindi che il bene "terra" rientri in combinazione (oltretutto preponderante, dovendo l'allevamento del bestiame restare in rapporto di complementarietà e subordinazione con la coltivazione del fondo) con la forza lavoro ricavabile anche da quella animale quale fattore produttivo, tanto da potersi ricondurre all'esercizio normale dell'agricoltura o da presentare utili collegamenti strutturali o funzionali con l'utilizzazione del fondo secondo la pratica agricola e zootecnica ad essa connessa.

Appartiene alla competenza del tribunale ordinario, e non a quella della sezione specializzata agraria, ogni controversia relativa alla concessione in godimento di un terreno agricolo destinato all'attività prevalente di allevamento di animali quali cani e gatti, in quanto non collegata funzionalmente alla produzione agraria del terreno, né riconducibile all'esercizio normale dell'agricoltura quale componente o fattore produttivo ad essa connessa secondo la pratica agricola e zootecnica per l'impiego della forza lavoro animale, o delle altre utilità normalmente fornite dal bestiame, nel ciclo produttivo agrario.

Termini di validità delle autorizzazioni per nuovi impianti viticoli: la sanzione amministrativa prevista per il mancato utilizzo dell'autorizzazione deve essere comminata anche all'operatore che, pur avendo provveduto all'impianto del vigneto, abbia tuttavia tardato comunicare alla Regione l'avvenuta fruizione

Cassazione Civile, Ordinanza n. - Sezione II - 4188 del 15 febbraio 2024.

La procedura di autorizzazione disegnata dalla normativa europea e implementata da quella italiana si iscrive nella ratio del Regolamento europeo, che è quella di aumentare ordinatamente gli impianti viticoli attraverso uno sviluppo controllato e contingentato dei diritti all'impianto: in questo disegno, la comunicazione alla Regione dell'avvenuta fruizione, totale o parziale, dell'autorizzazione non costituisce una mera «irregolarità negli adempimenti comunicativi» (così il controricorso p. 10, 1° rigo): al contrario, essa chiude la procedura di autorizzazione, certificando la fine dei lavori e associando l'impianto all'autorizzazione precedentemente rilasciata dall'Agenzia.

Pertanto, la sua mancanza, ovvero la sua tardiva comunicazione al Registro informatico pubblico, determina il mancato completamento della fattispecie acquisitiva del diritto al nuovo impianto, con il conseguente perfezionamento della condotta illecita, ossia la realizzazione di un nuovo impianto viticolo senza aver utilizzato l'autorizzazione.

Alimenti.

Sul termine entro cui deve essere effettuata la contestazione di illecito amministrativo quando il fatto richiede accertamenti ulteriori.

Prodotti ittici (vongole) di taglia inferiore a quella minima di riferimento per la conservazione, in violazione della normativa vigente (art. 10, comma 2, lett. a e b, d.lgs. n. 4/2012, come modificato dalla legge n. 154/2016, all. III Reg. CE 1967/2006) – Termini per la contestazione della violazione amministrativa - Costatazione e Completamento degli accertamenti.

Cassazione Civile, Sezione II - Ordinanza n. 1988 del 18 gennaio 2024.

Nel caso di contestazione non immediata, il momento dell'accertamento (che di per sé presuppone un'istruttoria) - in relazione al quale va collocato il dies a quo dei 90 giorni previsti previsto dall'art. 14, comma 2, della legge n. 689 del 1981 per la contestazione dell'addebito - non coincide con il momento di acquisizione del fatto nella sua materialità da parte dell'autorità che ha ricevuto il rapporto (nel caso di specie: nel caso di specie: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti Capitaneria del Porto) ma va individuato nella data in cui detta autorità ha completato l'attività intesa a verificare la sussistenza degli elementi oggettivi e soggettivi dell'infrazione.

Più precisamente, la pura «constatazione» dei fatti nella loro materialità non coincide necessariamente con l'«accertamento»: ne discende che occorre individuare, secondo le particolarità dei singoli casi, il momento - successivo alla conclusione delle verifiche di natura

ispettiva o commissariale - in cui ragionevolmente la constatazione avrebbe potuto essere tradotta in accertamento: momento dal quale deve farsi decorrere il termine per la contestazione. La ricostruzione e la valutazione delle circostanze di fatto inerenti ai tempi occorrenti per la contestazione rispetto all'acquisizione informativa, e in particolare la stima della congruità del tempo utilizzato in relazione alla maggiore o minore difficoltà del caso, sono elementi rimessi al giudice del merito, con apprezzamento incensurabile in sede di legittimità, al di fuori del sindacato di cui dell'art. 360 cod. proc. civ., comma 1, n. 5.

Conformi: (Cass. n. 17673/2022; Cass. Sez. 2, Ordinanza n. 27702 del 29/10/2019, Rv. 655683 – 01; Cass. Sez. 2, Ordinanza n. 27405 del 25/10/2019, Rv. 655686 – 01.

Legittimo il licenziamento dello chef a cui, a seguito di ispezione igienico-sanitaria erano state contestate dal datore di lavoro gravi irregolarità relative alla conservazione dei prodotti alimentari destinati alla clientela.

Cassazione Civile – Sezione Lavoro – Sentenza n. 3927 del 13 febbraio 2024.

Nel valutare le motivazioni poste a base del licenziamento, il giudice tiene conto delle tipizzazioni di giusta causa e di giustificato motivo presenti nei contratti collettivi di lavoro stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi ovvero nei contratti individuali di lavoro ove stipulati con l'assistenza e la consulenza delle commissioni di certificazione di cui al titolo VIII del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni - Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30.

La sentenza d'appello rimarca la gravità della condotta in relazione alla sua pericolosità evidenziando come il legislatore, al fine di predisporre una tutela ampia ed effettiva del bene salute, abbia inteso vietare, presidiando il divieto con sanzione penale, comportamenti potenzialmente idonei a mettere in pericolo la salute pubblica, come, appunto, la detenzione a fini di vendita o di somministrazione al

pubblico di alimenti in cattivo stato di conservazione. Sottolinea, inoltre, il ruolo di responsabilità rivestito dall'attuale ricorrente nella struttura aziendale e quindi il dovere del medesimo di rigorosa osservanza delle disposizioni richiamate. La pericolosità per la salute pubblica ed il rilievo penale delle violazioni realizzate, quali caratteristiche della condotta su cui si fonda il giudizio di gravità espresso dai giudici di appello, costituiscono, nell'architettura della sentenza impugnata, la ragione che preclude di sussumere l'addebito nelle previsioni di illecito disciplinare cui il contratto collettivo collega una sanzione conservativa.

Pronunce di autorità indipendenti.

I termini “disbiosi intestinale” e “black-out intestinale” esprimono una valenza negativa e possono essere interpretati dal consumatore medio come volti a individuare un rimedio a una situazione patologica e non a contribuire al normale stato di benessere della persona.

Istituto di Autodisciplina Pubblicitari (IAP) pronuncia n. 36 del 28 novembre 2023.

Integratori alimentari - prebiotici - etichettatura - claims salutistici - consumatore medio - concetto di disbiosi intestinale - messaggio 'black-out intestinale' - associazione a patologia - assenza di effetto terapeutico - assenza dell'avvertenza circa il regime alimentare normale da tenere - ingannevolezza. Sussiste.

Il termine “disbiosi” non è un termine corrente né comune né alla portata del consumatore medio, che si limiterà invece a percepire la valenza negativa della parola “disbiosi”, a causa del prefisso negativo “dis”, e ciò rafforza la probabilità che il messaggio pubblicitario denunciato venga inteso come suggerimento e promessa di un'efficacia sulla salute dell'integratore, che pare suggerito per il trattamento di situazioni disfunzionali, quindi patologiche.

L'onere di dimostrare la verità dei claim salutistici contenuti nella pubblicità degli integratori alimentari, di per sé gravante

sull'inserzionista sulla base dell'art. 6 c.a., non può reputarsi assolto se non con la prova dell'approvazione degli stessi da parte dell'EFSA, essendo a quest'ultima devoluta dal Regolamento CE 1924/2006 la verifica della loro attendibilità ed innocuità sulla base di una valutazione scientifica del più alto livello possibile o quanto meno del loro inserimento nell'elenco comunitario dei claim consentiti (cfr. dec. 8/2023; dec. 18/2021; dec. 10/2019).

Il riferimento al "blackout intestinale", in caratteri cubitali ed in colore nero in testa al messaggio, si presti facilmente ad essere inteso dal consumatore medio del gruppo di riferimento come evocazione di una situazione di blocco della funzione intestinale e dunque di una condizione patologica, anche severa.

È ingannevole il claim "nutrizionalmente completo" riferito a una bevanda a base di latte e non rapportabile all'intera dieta.

Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria (IAP), pronuncia 45/2023 del 21 dicembre 2023

Bevanda a base di latte - Presenza di claims nutrizionali e salutistici nella presentazione e pubblicità del prodotto - Claim "nutrizionalmente completo" - Autonomia semantica del messaggio - Mancata correlazione al prodotto da parte del consumatore - Contrarietà all'art. 2 del Codice di autodisciplina pubblicitaria - Sussiste.

La presenza del claim "nutrizionalmente completo" collocato in posizione autonoma sull'etichettatura di una bevanda a base di latte costituisce rivendicazione che il consumatore medio riconnette alla dieta generale e non allo specifico profilo compositivo del prodotto, ancorché nell'etichetta sia presente l'elenco degli ingredienti e la dichiarazione nutrizionale.

Un' autonoma rivendicazione di completezza ha senso se e in quanto assume un valore comunicazionale ulteriore e diverso da quello riferito alla composizione del prodotto e, nel caso di specie, questa comunicazione può riferirsi soltanto all'assunzione di quanto è necessario a nutrirsi, e, perciò, ad assumere un pasto.

Nessuna comunicazione sul sito web potrebbe valere a correggere i profili di ingannevolezza di uno spot pubblicitario, non essendo evidentemente immaginabile imporre al consumatore un onere di diligenza spinto al punto di assumere una informazione completa sul web.

Sugli estremi del c.d. “greenwashing” nella pubblicità dei prodotti agroalimentari.

Autorità Garante Concorrenza e Mercato, Provvedimento n. 31025.

In relazione alla tematica delle asserzioni ambientali (c.d. green claims o environmental claims), occorre sottolineare che il ruolo dei consumatori e delle loro scelte di consumo verso prodotti e servizi più sostenibili da un punto di vista ambientale riveste un rilievo centrale nell’ambito della transizione ecologica oggetto del Green Deal Europeo; a tal fine, assume grande rilievo il contrasto all’uso da parte delle imprese di asserzioni ambientali false o fuorvianti, in modo da garantire ai consumatori di ricevere informazioni chiare, attendibili, comparabili e verificabili, tali da permettere loro di prendere decisioni più sostenibili sotto il profilo ambientale e ridurre il rischio di un marketing ambientale omissivo e ingannevole (c.d. greenwashing). Vale, infine, osservare che con la crescente sensibilità dei consumatori verso le tematiche ambientali nel compiere le proprie scelte di natura economica, la sostenibilità ambientale si stia affermando come un importante parametro concorrenziale.

Per costante giurisprudenza, caratteristica dell’illecito consumeristico è quella di essere illecito di mero “pericolo” con la conseguenza che “è del tutto irrilevante sia l’eventuale esiguità delle segnalazioni, sia la natura occasionale o episodica della condotta”, rilevando anche “la mera potenzialità lesiva del comportamento posto in essere dal professionista, indipendentemente dal pregiudizio causato in concreto al comportamento dei destinatari, indotti ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbero altrimenti preso”.

Ne deriva, inoltre, che l’effettiva incidenza della pratica commerciale scorretta sui consumatori non costituisce un elemento

idoneo a elidere o ridurre i profili contra legem della stessa, non essendo richiesta “l’attualità di una lesione agli interessi dei consumatori, quanto, piuttosto, che una pratica sia idonea a produrla. Il bene giuridico tutelato, infatti, è soltanto indirettamente la sfera patrimoniale del consumatore: in via immediata, attraverso la libertà di scelta si vuole salvaguardare il corretto funzionamento del mercato concorrenziale”.

Sentenze e massime a cura di **Giovanni Stangoni, Vito Rubino.**

Libri.

La rilevanza della digitalizzazione per un mercato agroalimentare sostenibile.

a cura di GIUSEPPINA PISCIOTTA TOSINI

Palermo University Press, Palermo, 2023, ISBN: 9788855095877, Pagine 137, broccura.

La digitalizzazione rappresenta una delle sfide più impegnative per il settore agroalimentare.

Le tecnologie già oggi disponibili e presenti nell'ambito della produzione primaria, infatti, costituiscono uno dei pilastri su cui la stessa politica agricola costruisce la sostenibilità dell'agricoltura del futuro ben oltre le semplici "tecniche di precisione": alle forme di automazione, controllo e gestione delle decisioni agronomiche (con l'uso di georeferenziazioni, droni o tecnologie satellitari che hanno fortemente innovato lo sviluppo "in campo" degli ultimi anni, si affiancano oggi e nel prossimo futuro l'applicazione dell'intelligenza artificiale, le garanzie legate all'uso sempre più massiccio di *blockchain* e *smart contracts* nonché la nuova dimensione della comunicazione che consente vere e proprie "sperimentazioni virtuali" del prodotto da parte del cliente creando un nuovo legame diretto fra agricoltura e consumo che si era perso nell'intermediazione di filiera passata.

Ne emerge la necessità di una attenta riflessione interdisciplinare sulla gestione e valorizzazione dei dati in funzione della trasparenza che costituisce uno degli elementi accomunanti delle diverse dimensioni della sostenibilità influenzate dalle nuove tecnologie digitali: quella economica, quella sociale e, naturalmente, quella ambientale.

Il bel volume curato dalla professoressa Giuseppina Pisciotta Tosini raccoglie gli atti di un importante convegno tenutosi a Palermo su questi aspetti, ospitando contributi di ampio respiro senza trascurare il necessario collegamento con i risvolti pratici della materia.

Vengono, così, trattati nell'ordine l'utilizzo dei dati nei processi di

digitalizzazione delle imprese agroalimentari (P. Gallo), il rapporto fra digitalizzazione e lavoro nel settore primario tra transizione produttiva e occupazionale (A. Marcianò); le “technological procedures to animal welfare and transmission of data” (A. Drebot); il ruolo dei consumatori per un mercato agroalimentare sostenibile (M. Schmidt-Kessel); la rilevanza dei dati per la sostenibilità economica delle aziende agricole (B. La Porta); l’uso della blockchain nella lotta alle p.c.s. nei contratti di cessione nella filiera agroalimentare (L. Russo). Chiude la trattazione una postfazione della prof.ssa Irene Canfora.

Ne emerge un quadro d’insieme di una realtà agricola in forte evoluzione, in cui sono ovviamente presenti alcune criticità che possono rappresentare una notevole sfida (specialmente per le piccole imprese), ma, al contempo, si profilano anche grandi opportunità (specialmente per le nuove generazioni, più pronte ed aperte ad accettare le sfide) che potranno e dovranno essere colte anche grazie al proficuo dialogo fra le scienze, di cui questo volume costituisce senz’altro un apprezzabile frutto.

V. R.

Notizie sugli autori.

Ermenegildo Mario Appiano, Dottore di ricerca in diritto dell'Unione europea, Avvocato, Torino, avv.appiano@appiano.info;

Andrea Baio, Dottore in Giurisprudenza, Università di Catania, andreabaio18031974@gmail.com;

Francesco Chrisam, Dottore di ricerca in diritto dell'Unione europea, Avvocato, Conti & Partners Law/Tax, f.chrisam@contilex.it;

Riccardo Martinoli, RtdA di diritto processuale civile, Avvocato, Università Cattolica del Sacro Cuore, riccardo.martinoli@unicatt.it;

Rossana Pennazio, RtdA di diritto agrario, Università del Piemonte Orientale, rossana.pennazio@uniupo.it;

Vito Rubino, Professore associato di diritto dell'Unione europea, Università del Piemonte Orientale, vito.rubino@uniupo.it;

Alessia Ruga, LL.MM. in Giurisprudenza, Università del Piemonte Orientale, ales.ruga@gmail.com;

Giovanni Stangoni, esperto di legislazione alimentare, membro del comitato scientifico del CeDiSA, jonstan@libero.it.

Finito di stampare nel mese di marzo 2024
presso la *Grafica Elettronica* - Napoli

ALIMENTA

Rivista di Diritto e Scienze dell'Agricoltura, Alimentazione e Ambiente. Trimestrale.

Fondata nel 1993 da Antonio Neri. A cura del CeDiSA, Centro Studi sul Diritto e le Scienze dell'Agricoltura, alimentazione e ambiente.

Direttore responsabile: Avv. Prof. Vito Rubino.

Condirettori: Avv. Prof. Fausto Capelli, Avv. Prof. Paolo Borghi.

Comitato editoriale: Prof. Michele Bertani, Università di Pavia; Prof. Sonia Carmignani, Università di Siena; Prof. Francesco Emanuele Celentano, Università di Bari; Prof. Laura Costantino, Università di Bari; Prof. Amarillide Genovese, Università di Bari; Prof. Lorenza Mola, Università di Torino; Prof. Leonardo Fabio Pastorino, Università di Verona; Prof. Filomena Prete, Università della Campania Van Vitelli; Prof. Piercarlo Rossi, Università di Torino; Prof. Giulia Rossolillo, Università di Pavia; Prof. Cecilia Sanna, Università di Milano; Prof. Filip Tereszkiwicz, Uniwersytet Opolski; Prof. Lorenza Violini, Università di Milano.

Comitato scientifico (per aree scientifico-disciplinari, in ordine alfabetico, per cognome):

Area 03 (CHIM): Prof. Maurizio Aceto, *Università del Piemonte Orientale*; Prof. Stefano Alcaro, *Università Magna Grecia Catanzaro*; Prof. Marco Arlorio, *Università del Piemonte Orientale*; **Area 05 (BIO):** Prof. Francesca Boccafoschi, *Università del Piemonte Orientale*; Prof. Maria Cavaletto, *Università del Piemonte Orientale*; Prof. Guido Lingua, *Università del Piemonte Orientale*; **AREA 06 (AGR-VET):** Prof. Luigi Bonizzi, *Università di Milano*; Prof. Carlo D'Ascenzi, *Università di Pisa*; Prof. Auxilia Grassi, *Università di Torino*; Prof. Alfonso Zecconi, *Università di Milano*; **AREA 12 (JUS):** Prof. Davide Achille, *Università del Piemonte Orientale*; Prof. Amedeo Arena, *Università di Napoli Federico II*; Prof. Oreste Calliano, *Università di Torino*; Prof. Irene Canfora, *Università di Bari*; Prof. Roberto Cavallo Perin, *Università di Torino*; Prof. Massimo Cavino, *Università del Piemonte Orientale*; Prof. José Manuel Cortés Martín, *Universidad Pablo de Olavide, (Sevilla, SP)*; Prof. Alessandra Di Lauro, *Università di Pisa*; Prof. Cristiana Fioravanti, *Università di Ferrara*; Prof. Bianca Gardella Tedeschi, *Università del Piemonte Orientale*; Prof. Maria Pia Genesin, *Università di Torino*; Prof. Monika Haczowska, *Politechnika Opolska (Opole, PL)*; Prof. Elena Fregonara, *Università del Piemonte Orientale*; Prof. Maria Antonietta Ligios, *Università del Piemonte Orientale*; Prof. Roberta Lombardi, *Università del Piemonte Orientale*; Prof. Nicola Lucifero, *Università di Firenze*; Prof. Maura Mattalia, *Università di Torino*; Prof. Carola Ricci, *Università di Pavia*; Prof. Ilaria Riva, *Università di Torino*; Prof. Francesco Rossi Dal Pozzo, *Università di Milano*; Prof. Luigi Russo, *Università di Ferrara*; Prof. Roberto Saija, *Università Mediterranea Reggio Calabria*; Prof. Andrea Santini, *Università Cattolica del S. Cuore*; Prof. Eleonora Sirsi, *Università di Pisa*; Prof. Bernd Van Der Meulen, *IFRO - University of Copenhagen (Copenhagen, DK)*; Prof. Fabrizio Vismara, *Università dell'Insubria*; **AREA 13 (SECS-P):** Prof. Carmen Aina, *Università del Piemonte Orientale*; Prof. Eliana Baici, *Università del Piemonte Orientale*; Prof. Vincenzo Capizzi, *Università del Piemonte Orientale*; Prof. Lorenzo Gelmini, *Università del Piemonte Orientale*; Prof. Paola Vola, *Università del Piemonte Orientale*.

Comitato di redazione: Prof. Avv. Vito Rubino, *Università del Piemonte Orientale*; Prof. Rossana Pennazio, *Università del Piemonte Orientale*; Prof. Giorgio Remotti, *Università di Pavia*; dott. Giovanni Stangoni; dott. Vanda Lascar.

Redazione: presso *Università del Piemonte Orientale*, Campus E. Perrone, Uff. T-25, Via Ettore Perrone 18, 28100 Novara. All'indirizzo sopra riportato potranno essere inviate le riviste in scambio e i volumi da recensire. cedisa@uniupo.it.

La rivista **ALIMENTA** è stata fondata nel 1993 da Antonio Neri ed è stata pubblicata fino al 2018. Nel 2021 le Università del Piemonte Orientale, Torino, Milano Statale, Ferrara, Firenze e Pisa hanno dato vita al *Centro Studi sul Diritto e le Scienze dell'Agricoltura, alimentazione e ambiente* (CeDiSA – www.cedisa.info) nell'intento – fra le altre cose – di riprenderne le pubblicazioni, considerato che la rivista è sempre stata considerata da tutti un prezioso strumento di promozione del dialogo interdisciplinare e intersettoriale fra le scienze che si occupano di tutte le produzioni agroalimentari. Nel 2023 l'ANVUR ha riconosciuto la scientificità di ALIMENTA per l'area 12.

Gli articoli e le note a commento contenuti nelle parti I e II sono sottoposti a referaggio cieco da parte di referee facenti parte dell'apposito comitato. I direttori si riservano di autorizzare la pubblicazione senza referaggio di articoli o note di Autori di chiara fama.

Gli articoli, le note a sentenza e gli altri contributi che gli autori intendessero sottoporre a valutazione per la pubblicazione devono essere originali, in formato Word editabile, con carattere Times New Roman 12, e devono seguire i criteri editoriali della rivista. Il file deve essere inviato via mail all'indirizzo: cedisa@uniupo.it, corredato di un abstract in Italiano e uno in Inglese di max 500 parole ciascuno, nonché 10 parole chiave che descrivano il contenuto del contributo.

L'autore si impegna a non inviare il contributo in oggetto ad altre riviste fino ad esito del referaggio. L'invio del contributo implica rinuncia ad ogni compenso per i diritti d'autore, che non saranno riconosciuti.

I criteri di editing e il codice etico della Rivista sono disponibili on line all'indirizzo www.rivistalimenta.com



Il CeDiSA, Centro Studi sul Diritto e le Scienze dell'Agricoltura, alimentazione e ambiente, nasce dall'aggregazione di accademici, professionisti, imprese ed enti pubblici che operano nel settore agricolo, alimentare e ambientale.

Si propone di costituire un forum di discussione aperto, libero, inclusivo e scientifico per esplorare i temi di maggiore interesse e attualità negli ambiti richiamati.

Nasce dall'iniziativa di 5 atenei italiani, decisi a creare uno strumento di dialogo costante fra le scienze e il diritto dell'agricoltura, alimentazione, ambiente:

- Università del Piemonte Orientale (capofila); - Università di Torino; - Università di Milano Statale; - Università di Ferrara; - Università di Firenze; - Università di Pisa.

Assieme agli accademici il Centro riunisce i professionisti del settore alimentare: avvocati, consulenti d'impresa, biologi, medici, farmacisti, chimici. Del Centro Studi fanno parte anche imprese alimentari ed enti pubblici.

Per visionare i contenuti delle attività del Centro, ricevere la nostra newsletter mensile o aderire al CeDiSA è possibile visitare il nostro sito web all'indirizzo www.cedisa.info.