

FERDINANDO ALBISINNI<sup>1</sup>

## Paolo Grossi e la fattualità del diritto

<sup>1</sup> Straordinario Universitas Mercatorum, Accademia dei Georgofili

### I. UNA LEZIONE ALL'UNIVERSITÀ DELLA TUSCIA

Ho pensato di intitolare alla “fattualità del diritto” questo contributo per Paolo Grossi, ripensando a un'occasione in cui ho avuto il piacere di incontrarlo, nel 2013 a Viterbo.

Lo avevo invitato per la prolusione al corso di laurea in giurisprudenza dell'Università della Tuscia. Accettò con generosità, e intitolò la sua prolusione *Sulla odierna fattualità del diritto*.

In tale occasione muoveva da una considerazione:

«Fattualità deriva palesemente dal sostantivo “fatto”, e fattualità del diritto significa una particolare e peculiare relazione tra ‘fatti’ e diritto»<sup>1</sup>,

sottolineando:

«Con questa conclusiva precisazione: fattualità del diritto – che è, lo sappiamo, una specifica relazione che viene a crearsi tra fatti e diritto – si concretizza nella inseparabilità tra fatti e diritto; anzi, in una enorme virulenza dei fatti, che hanno la vigoria di condizionare il diritto e di plasmarlo. Trattandosi, in sostanza, di forze che si radicano nelle strutture profonde di una civiltà, che agiscono in basso e premono da sotto in su, fattualità del diritto significa che, da parte di questo, si ha un adeguamento a quelle forze, a tal punto che la dimensione umana del diritto, legata alla conoscenza e alla volontà di individui e di gruppi, ne è profondamente incisa.

Il sottostante ordine naturale sociale economico diviene per sua intrinseca capacità

<sup>1</sup> P. GROSSI, *Sulla odierna fattualità del diritto*, in *Due lezioni magistrali - 2013-2014*, Università della Tuscia, Sette Città ed., Viterbo, 2014, p. 9.

ordine giuridico, congiungendo e saldando la divisione per piani – il sociale, l'economico, il giuridico – in una struttura complessa ma assolutamente unitaria»<sup>2</sup>.

Ne emerge:

«un 'diritto agrario' quale branca specifica che trova la legittimazione della sua specificità in fatti rilevanti come il fondo rustico e la sua coltivazione (rilevanti anche giuridicamente)»<sup>3</sup>,

sicché:

«Il meta/legale, cacciato a forza fuori del recinto della giuridicità, ora che l'artificio-sissimo edificio legale costruito dalla modernità va sempre più cedendo, ora che il diritto può spontaneamente recuperare la sua naturale complessità, ritorna ad essere parte cospicua – forse, la prevalente – del paesaggio giuridico»<sup>4</sup>.

Il riferimento alla storicità dell'esperienza del diritto dell'agricoltura, al suo radicamento territoriale e dunque a un'identità che da questo radicamento trae principi e contenuti, non si risolve peraltro nel localismo, ma si accompagna nel pensiero di Grossi a una dichiarata attenzione verso due eventi "formidabili" che hanno caratterizzato il nostro ordinamento nella seconda metà del '900: la Costituzione, per il rilievo assegnato ai «fatti di vita emergenti nel tessuto economico e sociale», e la progressiva evoluzione della dimensione europea sino all'affermarsi di un'Unione politica ed economica.

Dimensione europea, di cui Grossi ha più volte sottolineato la forte alterità rispetto ai modelli tradizionali dei

«giuristi italiani, ai quali, ancora immersi in miti puristici o memori di essi, era facile misurare la distanza di quelli rispetto ad una normazione e a una giurisprudenza europee intrise di fattualità economica; la quale, per i canali osmotici fra Stato italiano e Unione, ha rappresentato un contributo al recupero odierno della dimensione fattuale del diritto»<sup>5</sup>.

La *fattualità*, così individuata e connotata, esprime la lezione della storia nella consapevolezza dell'identitario necessario rapporto delle regole di diritto con la terra e il territorio, ma insieme si misura con quella dimensione trans-

<sup>2</sup> Ivi, p. 10.

<sup>3</sup> Ivi, p. 16.

<sup>4</sup> Ivi, p. 16.

<sup>5</sup> Ivi, p. 18.

nazionale delle regole, oltre che del mercato, che sempre più caratterizza il diritto dell'agricoltura e del cibo.

L'apertura al diritto di fonte comunitaria e poi unionale assume in questa analisi valore esemplare, per il riconoscimento del congiunto operare di una pluralità di *law makers*, il legislatore, la giurisprudenza, ma anche (e con rilievo crescente) nuovi poteri di matrice privata operanti a livello globale al di là degli Stati, secondo linee che vedono altresì irrompere nell'orizzonte della globalizzazione la «de-materializzazione delle nozioni di proprietà e di beni grazie a quella simbiosi strettissima ... tra dinamica economica globale e sviluppo delle tecniche digitali»<sup>6</sup>.

## 2. IL METODO STORICO-COMPARATIVO

L'attenzione alla *fattualità* nelle ricerche di Paolo Grossi è dimensione risalente, individuata quale necessario antidoto alla *generalizzazione* e alla *genericità*.

È una lezione presente ed esplicita già nei primi scritti, e ripresa nella prefazione al volume n. 50 della Biblioteca di storia del periodo giuridico moderno, che raccoglie gli Atti dell'incontro di studio tenuto a Firenze il 26-28 settembre 1996<sup>7</sup>; prefazione in cui Grossi sottolineava la centralità dell'adozione del metodo storico-comparativo, anche da parte dei giuristi di diritto positivo, quale strumento essenziale per leggere le norme nella loro dimensione relazione.

Sicché:

«Oggi questa relativizzazione, compito istituzione e professionale dello storico del diritto e del comparatista, si impone; precisando che relativizzare non significa immiserire o dispreziare, ma soltanto inserire in un tessuto relazione e pertanto in un orizzonte più vasto che ne esalta le peculiarità»<sup>8</sup>.

La prospettiva storico-comparativa costituisce una costante negli studi di Grossi, sottolineata ancora di recente nel volume del 2019, dedicato a *Il mondo delle terre collettive*<sup>9</sup>, ove descrive il suo itinerario formativo e l'incontro con

<sup>6</sup> Ivi, p. 20.

<sup>7</sup> *Giuristi e legislatori. Pensieri giuridico e innovazione legislativa nel processo di produzione del diritto*, a cura di P. Grossi, Giuffrè, Milano, 1997, vol. n. 50 della Biblioteca del Centro di studi per la Storia del pensiero giuridico moderno.

<sup>8</sup> Ivi, p. vi.

<sup>9</sup> P. GROSSI, *Il mondo delle terre collettive. Itinerari giuridici tra ieri e domani*, Quodlibet, Macerata, 2019.

Bolla e con il diritto agrario, e così pone in rilievo le peculiarità del ricorso al metodo storico-comparativo per la conoscenza del tempo presente e della realtà in cui viviamo:

«Sì, perché, se lasciato solo, il cultore di un diritto positivo, almeno nel nostro contesto, è portato a limitarsi all'esame del presente/vigente, con una naturale tendenza ad assolutizzarlo e ad idealizzarlo come il migliore diritto possibile. Spetta allo storico del diritto, così come al comparatista, di richiamarlo a una elementare verità: che il presente/vigente hic et nunc non è un punto isolato, ma si inserisce in una linea che nasce prima e prosegue poi, o, sul piano di una comparazione orizzontale, nella complessa situazione di diversi ordinamenti conviventi in uno stesso tempo»<sup>10</sup>.

Ne emerge il ricorso al metodo storico-comparativo nella ricerca giuridica come metodo per guardare a noi stessi; non al passato per sé; non all'altro per sé; in entrambi i casi un modo per comprendere la realtà che viviamo, nella sua *fattualità*.

È una scelta che non casualmente fa pensare all'insegnamento di un maestro del diritto comparato, Gino Gorla, il quale muovendo dallo studio del diritto positivo ha più volte insistito sulla necessità del ricorso al metodo storico-comparativo, richiamando l'insegnamento di Maitland secondo il quale «history involves comparison», e osservando:

«Da questo punto di vista, la comparazione, quale metodo, non è che storia, poiché vuol intendere come il fenomeno giuridico si spieghi, si differenzi, si particolareggi in ciascun ordinamento, nel suo svolgimento storico e nei suoi rapporti con gli altri. ...

La comparazione, come metodo storico-comparativo di studio e d'insegnamento di un dato diritto, è un reattivo potente: essa suscita idee e accende luci improvvise. ...

Ma, in quanto studio dell'individuale o storia, quel metodo non è soltanto un mezzo di comprensione; è anche uno dei migliori correttivi delle nostre eccessive tendenze verso le astrazioni e le generalizzazioni. ... si tratta di un metodo per intendere il nostro diritto»<sup>11</sup>.

Un elemento è comune in questi studi: la critica alle astrazioni e alle generalizzazioni, e l'attenzione a una dimensione di realtà che, muovendo dall'oggetto della regolazione, conforma la lettura delle norme e la stessa interpretazione e applicazione giurisprudenziale e amministrativa.

<sup>10</sup> Ivi, p. 63.

<sup>11</sup> Così G. Gorla nella Prefazione al volume *Il Contratto. Problemi fondamentali trattati con il metodo comparativo e casistico*, Giuffrè, Milano, 1954, p. v-vi; e in una ben nota serie di saggi, fra i quali la voce *Diritto comparato*, in *Enc. del diritto*, XII, Milano, 1963, pp. 928 ss.

In altre parole, la storia del diritto, nelle ricerche di Paolo Grossi, che attraversano un arco di oltre 70 anni, dal 1951, anno del «primo approccio a una visione giuridica del mondo socio/economico/politico»<sup>12</sup>, si caratterizza per una dimensione intrinsecamente comparativa, e attraverso questa per una contaminazione con la *fattualità*, quale componente essenziale di regole di diritto, che esprimono insieme *diversità e identità*.

### 3. IL TERRITORIO

Da qui originali oggetti di studio, e fra questi il *territorio*, individuato quale fonte di disciplina e insieme di identità.

Nel nostro sistema tradizionale di diritto, il territorio non soltanto non era regola acquisita, ma neppure compariva come regola.

Indicazioni inequivoche vengono dalla rilettura dei nostri testi fondamentali.

Nel Codice civile e nella Costituzione la parola “territorio” appare, ma solo a distinguere i confini nazionali<sup>13</sup>, o in qualche caso a designare talune partizioni amministrative<sup>14</sup>, e così a designare l’area geografica di soggezione alla sovranità o alla competenza di taluni uffici, mai però in rapporto all’agricoltura e al mondo rurale.

In luogo del *territorio*, nel Codice civile appare più volte il *fondo rustico*, inteso quale oggetto di signoria individuale, escludente. Così nel capo intitolato alla “Proprietà fondiaria”, aperto da quattro articoli, 840, 841, 842, e 843, che ne definiscono l’identità attraverso una relazione. Ma è una relazione di esclusione: gli articoli che si occupano di terra e di fondo rustico nel Codice definiscono la facoltà del proprietario di utilizzarne il sottosuolo e di recintare il fondo, e le eccezionali e speciali facoltà di accesso del cacciatore o del vicino, proponendo una dimensione individuale, di distacco dal contesto, quasi di borgo assediato, che costruisce l’essere del fondo anzitutto in un rapporto di esclusione da altri soggetti.

<sup>12</sup> Come dichiara P. GROSSI, *Il mondo delle terre collettive*, cit., p. 23.

<sup>13</sup> V., ad esempio, l’art. 1281 cod. civ. sui pagamenti da farsi fuori dal territorio dello Stato, gli artt. 2505 e 2506 cod. civ. quanto alle società estere operanti nel territorio dello Stato, gli artt. 10, 16, 80, 120 cost. quanto al “territorio della Repubblica” o al “territorio nazionale”.

<sup>14</sup> V. l’art. 103 cod. civ. quanto al Tribunale competente a decidere delle opposizioni al matrimonio, o l’art. 133 cost. quanto alla potestà regionale di istituire nuovi Comuni nel proprio territorio.

L'identità che si manifestava, quando si guardava al bene *terra* e al *territorio* nelle letture tradizionali, era dunque anzitutto un'identità di separazione, di isolamento.

È pur vero che nelle leggi di riforma che hanno preceduto di pochi anni il Codice civile era già presente un'attenzione ai temi territoriali. Le leggi sulla bonifica e sui vincoli idrogeologici certamente esprimevano una dimensione complessiva, che superava l'individualità del fondo. Ma se andiamo a rileggere queste leggi e le norme del Codice che ad esse fanno riferimento<sup>15</sup>, ci troviamo innanzi a disposizioni espresse sempre in termini di soggezione: ai fini della bonifica i terreni sono "soggetti"; ai fini dei vincoli idrogeologici i terreni sono "sottoposti". I terreni, il fondo rustico, non esprimono una regola, sono soggetti a una regola formata *aliunde*, per raggiungere finalità ad essi sovraordinate.

Ci sono poi le norme sulla ricomposizione fondiaria, sulla minima unità culturale, norme ben poco applicate, ma che hanno rilievo, prima che per la loro efficacia concreta (nei fatti rivelatasi modesta), per la capacità di illuminare un disegno di governo e di proporre un canone ordinante, in forza del quale le risorse fondiarie andrebbero utilizzate secondo la loro vocazione produttiva, nel rispetto di un principio fondante. A ben guardare, però, anche queste disposizioni appaiono connotate dalla logica dell'individualità; si parla di ricomposizione, ma si determina la soglia minima "avuto riguardo all'ordinamento produttivo e alla situazione demografica locale"<sup>16</sup>.

È una dimensione di signoria sul bene terra. La *terra* è risorsa scarsa, da ripartire, priva di particolare connotazione: non è *territorio*, ma risorsa fungibile e indifferenziata, posta in una condizione servente rispetto ai bisogni. La regola di ripartizione delle risorse è esterna e sovraordinata, non partecipa del territorio, ma lo utilizza.

Questo è tanto vero che non sono soggetti alle disposizioni sulla minima unità colturale, in via di eccezione, i soli fondi ai quali sia riconosciuta una speciale identità, e così secondo l'art. 852 cod. civ.:

«gli appezzamenti forniti di casa di abitazione civile o colonica, i terreni adiacenti ai fabbricati e costituenti dipendenze dei medesimi, le aree fabbricabili, gli orti, i giardini, i parchi, i terreni necessari per piazzali o luoghi di deposito di stabilimenti industriali o commerciali, i terreni soggetti a inondazioni, a scoscendimenti o ad altri gravi rischi»

<sup>15</sup> E così gli artt. 857-865 cod. civ. in tema di bonifica integrale, e gli artt. 866-868 cod. civ. in tema di vincoli idrogeologici e difese fluviali.

<sup>16</sup> Art. 846 cod. civ.

e per finire

«i terreni, che per la loro speciale destinazione, ubicazione o singolarità di coltura, presentano caratteristiche di spiccata individualità».

La norma esprime con chiarezza un disegno: il legislatore regola la risorsa terra in una logica individualistica di separazione (i poteri del proprietario) e insieme di fungibilità, che guarda ai terreni come normalmente non dotati di identità, e riconosce un'individualità solo in via di eccezione e a condizione che questa sia straordinaria, "spiccata" appunto; i terreni sono equiparati ad altre merci, in una tendenziale prevalente fungibilità, che suona espressa negazione di peculiari identità connotanti.

Se ciò è quanto appare da una prima lettura delle norme codicistiche, e se tutto ciò in qualche misura poteva essere riferito a elementi politici propri del regime dell'epoca, singolare risulta la presenza di analogo modello nella Costituzione repubblicana. Un articolo fra più studiati, l'art. 44 cost., da tempo oggetto di innovative letture, esprime l'attenta considerazione del legislatore costituzionale per una speciale proprietà: la proprietà terriera, soggetta ad obblighi e vincoli «al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali». Gli «equi rapporti sociali» prendono il luogo della «situazione demografica locale» del Codice civile, i contenuti cambiano radicalmente, ma il metodo rimane. La proprietà terriera è oggetto di regole sorte altrove, per fini che la trascendono, con un meccanismo di eterodirezione. Certo, l'ampia formula «razionale sfruttamento del suolo» consente differenziate letture, e in tempi recenti le preoccupazioni ambientaliste hanno sottolineato la razionalità delle tecniche di coltivazione che rispettano i principi dello sviluppo sostenibile, evitando il consumo immotivato di risorse non riproducibili a danno delle generazioni future. Si tratta però, pur sempre, di una fra le possibili "razionalità", fortemente condizionate dalle scelte culturali e dai bisogni emergenti nel momento dato.

Del resto, l'assenza del territorio nel senso qui discusso continua nel Trattato di Roma, ove la parola "territorio" appare, ma solo come riferimento all'area di esercizio della giurisdizione di ciascuno Stato membro, cioè con una dimensione ben lontana da quella locale e autoregolantesi che stiamo qui ricercando<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Per ulteriori indicazioni in argomento sia consentito rinviare a F. ALBISINNI, *Il territorio come regola? Segni del territorio e mercato*, in «Diritto dell'Agricoltura», 1999, p. 153.

A fronte di questa risalente, ed a lungo prevalente, negazione del *territorio agricolo* come fonte di regole proprie, Grossi lo ha invece individuato come elemento di *identità*, espressione sintetica della comunità che lo anima:

«Il punto d'avvio è il rifiuto di una nozione estetizzante di paesaggio (l'unica tratteggiata, ma vagamente, nell'articolo 9 Cost.) e il richiamo, invece, ad una nozione integrale di "territorio" quale officina di un incontro/scontro tra azione umana e natura fisica»<sup>18</sup>.

I volumi del 1977 sulla proprietà e su "un altro modo di possedere" consolidano questo modo originale di guardare al territorio<sup>19</sup>, più volte confermato nei successivi scritti, in cui sottolinea l'emergere nella giurisprudenza costituzionale di una lettura della disciplina non meramente *passiva*, che valorizza il ruolo delle comunità locali<sup>20</sup>.

Non si può non pensare al coevo percorso della Corte di giustizia, che modificando una propria precedente giurisprudenza, nell'ultimo decennio del secolo con la sentenza Rioja 2 del 2000<sup>21</sup> ha riconosciuto che l'affidamento di compiti di diretta vigilanza in sede di imbottigliamento alla collettività locale dei produttori di vini di qualità costituisce legittima «misura di tutela della "denominacion de origen calificada" di cui gode la collettività dei produttori e che per essi riveste un'importanza decisiva», poiché: «il controllo sistematico da parte di tale collettività» è elemento essenziale per assicurare «... la fiducia di cui la denominazione gode presso i consumatori convinti che tutte le fasi della produzione di un VQPRD rinomato debbano essere effettuate sotto il controllo e la responsabilità della collettività interessata»<sup>22</sup>, così affermando un'idea di territorio come canone di identità e garanzia in ragione del rilievo assegnato alla comunità dei produttori<sup>23</sup>.

Anche nel nostro Paese, a inizio secolo, la giurisprudenza amministrativa, con una decisione del 2003 del TAR del Lazio, sulla legittimità del disciplinare che aveva previsto l'imbottigliamento in zona di origine del vino Soave

<sup>18</sup> P. GROSSI, *Il mondo delle terre collettive*, cit., p. 78.

<sup>19</sup> P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica post-unitaria*, Biblioteca del Centro di studi per la storia del pensiero giuridico moderno, Giuffrè, Milano, 1977; AA.VV., *Itinerari moderno della proprietà*, Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno, Giuffrè, Milano, 1976-1977.

<sup>20</sup> P. GROSSI, *Il mondo delle terre collettive*, cit., pp. 78-79, e ivi i richiami alla giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di usi civici, dalla sentenza n. 46 del 1995, redattore Mengoni, alle sentenze n. 345 del 13-21 novembre 1997, e n. 310 del 18 luglio 2006.

<sup>21</sup> Corte di giustizia, 16 maggio 2000, causa C-388/95, *Regno del Belgio contro Regno di Spagna*.

<sup>22</sup> Punti 75 e 77 della decisione della Corte di giustizia, ult. cit.

<sup>23</sup> Sull'intera vicenda, per ulteriori indicazioni, v. F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, UTET-Wolters Kluwer, Milano, 2020, 4<sup>a</sup> ed., cap. III, "La costruzione del diritto alimentare europeo".

Superiore DOCG<sup>24</sup>, ha operato un deciso *revirement*, capovolgendo la precedente giurisprudenza propria e del giudice dell'appello amministrativo<sup>25</sup>, e ha riconosciuto, sulla scorta dell'insegnamento espresso dalla Corte di giustizia con la sentenza Rioja del 2000, il territorio come canone che non si risolve nel semplice dato geografico, ma si identifica con l'intera comunità di produttori localmente stabilita<sup>26</sup>.

Come è stato osservato da Natalino Irti all'inizio del secolo, in esito alla globalizzazione dei mercati, al *territorio*, ai *territori* con quanto di individuale e irripetibile ciascuno di essi presenta, si andava sostituendo lo *spazio*, ovvero «uno “spazio senza frontiere interne”»; si badi, non un territorio più vasto, ma un artificiale “spazio” della produzione e degli scambi ... un luogo privo di qualità»<sup>27</sup>.

Ma, in quegli stessi anni di fine e inizio secolo che avevano visto l'irrompere apparentemente inarrestabile della globalizzazione banalizzante si andava affermando una giurisprudenza, europea e nazionale, che attraverso una lettura innovativa ma storicamente fondata delle norme previgenti – secondo le linee lucidamente anticipate da Paolo Grossi – valorizzava la dimensione identitaria dei contenuti assegnati al territorio agricolo.

<sup>24</sup> T.A.R. Lazio, Sez. II *Ter*, 8 gennaio 2003, n. 1670.

<sup>25</sup> Cfr., quanto all'imbottigliamento in zona del Frascati, T.A.R. Lazio, Sez. II *Ter*, 1 marzo 1999, n. 763, in «Dir. giur. agr. amb.», 1999, 570, Consiglio di Stato, Sez. VI, 9 ottobre 2000, n. 5388; cfr. anche le decisioni relative al Chianti e al Chianti classico, pressoché identiche a quella relativa al Frascati, del T.A.R. Lazio, Sez. II *ter*, 5 novembre 1998, n. 1818, pubbl. nella sola massima in *T.A.R.*, 1998, I, 4316, e del Consiglio di Stato, Sez. VI, 12 dicembre 2000, n. 6567.

<sup>26</sup> Significativamente recita nella parte motiva T.A.R. Lazio, 8 gennaio 2003, n. 1670, cit.: «La Corte di giustizia ha infatti affermato che il possibile effetto limitativo al commercio del vino, derivante dalla disposizione qui contestata, si giustifica, tenuto conto delle norme comunitarie tendenti alla valorizzazione dei prodotti, in quanto mezzo necessario e proporzionato, idoneo a preservare la notevole reputazione di cui gode indiscutibilmente un vino a denominazione di origine “calificada” e, nel nostro caso, un vino Superiore D.O.C.G. La Corte, pur riconoscendo che la qualità del vino può essere mantenuta anche imbottigliando il vino fuori regione, ha tuttavia affermato che le condizioni qualitative ottimali «saranno più sicuramente soddisfatte se le operazioni di imbottigliamento vengono effettuate da imprese stabilite nella regione dei beneficiari della denominazione e operanti sotto il diretto controllo di questi, giacché tali imprese dispongono di un'esperienza specifica e, soprattutto, di una conoscenza approfondita dalle caratteristiche specifiche del vino in “questione”; inoltre «i controlli effettuati al di fuori della regione di produzione in conformità della normativa comunitaria garantiscono la qualità e l'autenticità del vino meno dei controlli effettuati nella regione nel rispetto della procedura di controllo» (p. 13 e 14) – In definitiva quindi non si richiede una prova tecnica circa la sussistenza di condizioni ottimali dell'imbottigliamento e della lavorazione del vino in zona, essendo sufficiente la logica presunzione che ciò si verifica verosimilmente in misura superiore rispetto all'imbottigliamento fuori zona».

<sup>27</sup> N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2001.

Ne emergeva «l'agricoltura che fa i conti su un "territorio"»<sup>28</sup>, non uno "spazio senza qualità", ma l'espressione della comunità che vive e opera in tale territorio.

E ne risultava un *diritto dell'agricoltura*, complessivamente inteso come diritto della comunità, che si traduce in dichiarata identità nei mercati globali, nella misura in cui i *segni del territorio* esprimono una duplice relazione:

- sono i segni che l'agricoltore imprime sul territorio, o meglio ancora è l'intero modo di essere del territorio agricolo siccome oggetto delle cure dell'agricoltore;
- nel medesimo tempo sono i segni che sui prodotti sono impressi dal territorio, siccome non mero contenitore di un'attività indifferenziata, ma esso stesso elemento di conformazione<sup>29</sup>.

#### 4. IL FANGO E IL DIRITTO COME NECESSARIA FATTUALITÀ

L'agricoltura, e il *diritto dell'agricoltura* come diritto della comunità che è espressione e canone di quel territorio, sono dunque il filo conduttore della riflessione di Paolo Grossi.

Un elemento è costante nella sua ricerca: l'attenzione all'*agricoltura* come *fattualità*, al diritto agrario come espressione della realtà nei suoi aspetti soggettivi e oggettivi, quali si manifestano nella storia.

Un articolo scritto in apertura del n. 1-2016 della nuova «Rivista di diritto agroalimentare»<sup>30</sup> sceglie un'immagine, quella del *fango*, per esprimere con straordinaria efficacia la rilettura di una disciplina, quella dell'agricoltura, che sembrava destinata ad una fissità astorica:

«Dal sottosuolo – per così dire – dove era stata confinata, è una vigorosa fattualità che riemerge. ... Un coacervo variegato di operai contadini artigiani lavoratori dipendenti pretende di poter contare qualcosa, in quanto voce espansiva di una società plurale che chiede di veder valorizzare tutte le sue interne differenziazioni e caratterizzazioni (nonché le rispettive tutele). ... Un altro fango era stato lungamente avvilito nella sfera della mera irrilevanza giuridica: quello delle cose. ... Tuttavia, poiché non va cambiando solo il paesaggio sociale, ma profonde trasformazioni investono la dimensione economica con l'emersione di nuovi e urgenti bisogni da soddisfare, v'è un atteggiamento nuovo da ri-

<sup>28</sup> P. GROSSI, *Conclusioni*, Convegno *Giovanni Galloni, giurista*, Roma, 16 ottobre 2018, in «Diritto agroalimentare», 2019, 1, p. 77.

<sup>29</sup> In argomento si rinvia, per ulteriori indicazioni, a F. ALBISINNI, *I segni del territorio. Il territorio come regola?*, in «I Georgofili. Quaderni», III, 1999, p. 17.

<sup>30</sup> P. GROSSI, *Fattualità del diritto pos-moderno: l'emersione di un diritto «agrario» in Italia*, in «Rivista di diritto agroalimentare», n. 1, 2016, 8, a p. 28.

scontrare: le cose meritano attenzione e vanno valorizzate conoscendo e rispettando le loro intrinseche strutture».

L'esito che ne risulta:

«Uomini immersi nella fangosità dei fatti; il mondo dei fatti – sociali, economici, strutturali – sempre più protagonista. Fattualità come peculiarità del diritto pos-moderno»<sup>31</sup>.

La stessa impresa in agricoltura, all'interno di questa prospettiva, si caratterizza per il suo essere *comunità*:

«una comunità di persone, di beni, di energie, di spiritualità; una comunità non avulsa da tutto il resto, anzi ben inserita e strettamente collegata con la grande comunità rappresentata dalla società civile»<sup>32</sup>.

La *terra* come *res frugifera* si conferma meritevole di attenzione peculiare, valorizzando la sua relazione naturale con la dimensione ambientale e quella alimentare, così operando per un'estensione del *diritto agrario* a comprendere quello *alimentare* e quello *ambientale*, all'interno di una «perfetta storicità dell'analisi del giusagrarista»<sup>33</sup>.

Metodo, oggetto, e perimetro, dello studio del *diritto agrario* interagiscono e si conformano reciprocamente, confrontandosi in una dimensione che è necessariamente economica ma che non può ignorare le scelte di governo, e che non può risolversi nel solo affidamento al *mercato*.

È una prospettiva, quella così delineata e più volte confermata da Paolo Grossi, che si caratterizza in senso fortemente critico rispetto alle scelte praticate in sede europea a far tempo dalla fine del secolo ventesimo.

A partire da quegli anni è risultata prevalente nella Comunità Europea una linea che, anche in riferimento alla PAC, ha privilegiato una globalizzazione legata «all'affermarsi del liberalismo», quale «caratteristica essenziale degli Accordi di Marrakech» del 1994, connotata dalla fiducia nella capacità del mercato di autoregolarsi<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Ivi, pp. 13-14.

<sup>32</sup> Ivi, p. 17.

<sup>33</sup> Ivi, p. 27-28, ove richiama i contributi di G. Galloni, L. Costato, A. Jannarelli, individuando l'area di ricerca dell'agrarista nel tempo presente.

<sup>34</sup> V. le analisi critiche di L. Costato, in un'ampia serie di saggi, e da ultimo in *Dalla food security alla food sovereignty*, in *I Georgofili in occasione del vertice dei ministri dell'agricoltura del G20*, Supplemento a «I Georgofili. Atti della Accademia dei Georgofili», 2021, p. 121.

La diffusa convinzione che l'autosufficienza agricola e alimentare europea fossero un dato ormai irreversibilmente acquisito, e che occorresse se mai limitare le produzioni eccedentarie e puntare sull'attrattività di nuovi "beni pubblici" variamente configurati, aveva indotto le istituzioni europee a confidare nella capacità auto-regolatrice del mercato (intendendo per mercato uno spazio tendenzialmente globalizzato<sup>35</sup>, che ha collocato gli agricoltori europei in una condizione di immediata e diretta soggezione alle scelte dei grandi traders mondiali di commodities, con una volatilità dei prezzi sconosciuta ai precedenti decenni di politica agricola comune). Sicché i nuovi regolamenti europei del 2003 in tema di PAC, riduttivamente denominati *MTR-Middle Term Review*, ma che in realtà costituivano un profondo cambiamento di paradigma<sup>36</sup>, avevano abbandonato il sostegno accoppiato alla produzione, introducendo un sistema di aiuti disaccoppiati<sup>37</sup>, al cui interno non avevano più spazio i temi della sicurezza dell'approvvigionamento e del radicamento territoriale delle produzioni. Ancora negli anni successivi l'impianto degli aiuti disaccoppiati è stato mantenuto e rafforzato.

A fronte di queste scelte europee, all'epoca largamente maggioritarie, Paolo Grossi nel 2003, lo stesso anno della MTR, con la prolusione all'Accademia dei Georgofili sui *Profili giuridici della globalizzazione economica*<sup>38</sup> individuava in ciò «Un tema immerso nel presente, ma proiettato nel futuro»<sup>39</sup>, in ragione di «un tempo storico – l'attuale – che si connota per un primato della dimensione economica quale risultato ingombrante del capitalismo maturo che stiamo vivendo»<sup>40</sup>, e anticipava la necessaria riscoperta della *politica*.

Tema centrale della prolusione era il rapporto *globalizzazione-diritto*, con il progressivo affievolirsi di un diritto modellato sulla politica e sui tre tradizionali pilastri "Stato, legge, territorio", la crescente affermazione di «un diritto privato prodotto da privati», e la «re-privatizzazione di larghe zone

<sup>35</sup> Cfr. le considerazioni di N. Irti, op. cit.

<sup>36</sup> Sulla riforma del 2003 v., per analisi ed ulteriori indicazioni L. COSTATO, *La riforma della PAC del 2003 e la circolazione di fondi rustici*, in «Dir. giur. agr. amb.», 2003, 663; ID., *Sulla natura giuridica del regime di pagamento unico previsto dalla riforma della PAC*, in «Agr. Ist. Mercati», 2004, n. 1; F. ALBISINNI, *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola. Il regime di aiuto unico e le attività dei privati*, Viterbo, 2005; sulle successive riforme v. F. ALBISINNI, *La definizione di attività agricola nella nuova PAC, tra incentivazione e centralizzazione regolatoria*, in «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», vol. xxiv, 2014, p. 967.

<sup>37</sup> Introdotto per alcune produzioni con il Regolamento (CE) del Consiglio n. 1782/2003 del (CE) 29 settembre 2003, e progressivamente esteso negli anni successivi alla generalità delle produzioni agricole.

<sup>38</sup> P. GROSSI, *Aspetti giuridici della globalizzazione economica*, in «I Georgofili. Atti della Accademia dei Georgofili», 2013.

<sup>39</sup> Ivi, p. 1.

<sup>40</sup> Ivi, p. 2.

del pianeta giuridico», con il potere crescente (e controllato dagli Stati) delle «transnational corporations»<sup>41</sup>. Insieme sottolineava – anche qui con straordinaria anticipazione, considerato che si tratta di una lettura proposta venti anni fa – il rilievo essenziale delle «tecniche info-telematiche ... insofferenti a delimitazioni territoriali ... [che] campeggiano in uno spazio virtuale a cui è estranea, avversa, innaturale una qualsiasi demarcazione territoriale»<sup>42</sup>.

*Globalizzazione, privatizzazione, dematerializzazione*, sono le tre parole-chiave, che nella prolusione disegnano il perimetro ove nell'oggi si trova a operare l'*agricoltura*.

Da ciò la necessità di guardare nuovamente al *diritto*, e la riscoperta della *politica* come elemento necessario per confrontarsi con le sfide della globalizzazione, attraverso la ricerca del «valore ontico del diritto per una comunità locale o globale»<sup>43</sup>.

## 5. LA RISCOPERTA DELLA POLITICA E I COMPITI ASSEGNATI ALL'ACCADEMIA

Ne emerge la riscoperta della *politica*, nella sua declinazione di Politica Agricola Comune, e più in generale in tutti gli aspetti che investono le scelte quotidiane, con una forte sollecitazione ai giuristi e alle istituzioni, nella consapevolezza «che il diritto non è per la comunità umana né un artificio né una coartazione»<sup>44</sup>, e con il riconoscimento del ruolo svolto dall'Accademia dei Georgofili in tutta la sua storia, dall'Ottocento ai tempi nostri<sup>45</sup>.

Rileggere oggi, quasi venti anni dopo, la prolusione di Paolo Grossi del 2003, significa leggere chi con straordinario anticipo, muovendo dalla *fattualità del diritto* aveva colto fenomeni ed esigenze all'epoca ancora latenti, riscoprendo il bisogno della *politica* ancor più in un secolo pos-moderno.

Le crisi degli ultimi due anni (dal Covid-19, all'emergenza climatica ed energetica, alla guerra in Ucraina) hanno riportato in primo piano le *politiche della sicurezza* e con queste la responsabilità delle istituzioni europee e nazionali, nel garantire un *diritto al cibo* declinato anzitutto quale garanzia di accesso a *un bene essenziale* (meglio: *al bene essenziale*, presupposto necessario per l'esercizio di ogni altro diritto, come riaffermato ancora di recente dalla giurisprudenza nazionale e internazionale).

<sup>41</sup> Ivi, pp. 3, 4, 6, 9.

<sup>42</sup> Ivi, pp. 2, 3.

<sup>43</sup> Ivi, p. 11.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> Ivi, pp. 1, 2, ove sottolinea come questi temi fossero già presenti nelle prolusioni del 1998, 2000, e 2002.

Queste crisi hanno determinato una crescente domanda di *sicurezza degli approvvigionamenti (alimentari)*, oltre che di *vaccini* e di altri *presidi sanitari*; domanda che in alcuni Stati membri si è tradotta in crescente attenzione verso i temi della *food sovereignty*<sup>46</sup>, che sembravano sin qui confinati ai soli Paesi in via di sviluppo, a partire dalla nota dichiarazione adottata nel 1996 dai membri della *Via Campesina*.

I Regolamenti di Riforma della PAC, pubblicati nel dicembre 2021, e che entreranno in applicazione dal 2023, hanno riscoperto l'esigenza di «a) promuovere un settore agricolo intelligente, competitivo, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare a lungo termine; b) sostenere e rafforzare la tutela dell'ambiente, compresa la biodiversità, e l'azione per il clima e contribuire al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione in materia di ambiente e clima, compresi gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi; c) rafforzare il tessuto socioeconomico delle zone rurali»<sup>47</sup>, e così l'attività agricola nella sua dimensione produttiva ed ambientale, ed il radicamento di questa nel territorio.

Ulteriori sollecitazioni sono venute in sede nazionale dalla riforma degli artt. 9 e 41 cost.; in sede internazionale dai documenti approvati dal G20 per la riduzione delle emissioni; in sede europea dal nuovo sistema di controlli introdotto dal Reg. (UE) 2017/625 con la dichiarata attenzione all'intero *ciclo della vita*, e dalla Dir. (UE) 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agricola e alimentare, con la ribadita specialità nella regolazione di tale mercato in ragione della peculiare «estrema incertezza dovuta sia alla dipendenza dai processi biologici sia all'esposizione ai fattori meteorologici» (considerando 6).

Da ultimo, il Regolamento Delegato (UE) 2022/467 della Commissione, del 23 marzo 2022, che prevede «un aiuto eccezionale di adattamento per i produttori dei settori agricoli», ha affiancato alla *food security* la riscoperta della *stabilizzazione dei mercati* come obiettivo essenziale e fondante della PAC.

<sup>46</sup> V. le relazioni presentate nell'Incontro all'Accademia dei Georgofili, «La PAC innanzi alle sfide del tempo presente», 6 maggio 2022, di L. COSTATO, *Dalla food security ... alla food security*; P. PULINA, *Sicurezza, sovranismo e sovranità alimentare: ri-globalizzare le relazioni commerciali per un futuro sostenibile*; L. RUSSO, *Il Green Deal dell'Unione Europea e la guerra in Ucraina: è necessario un ripensamento?*; A. BANTERLE, *Gli effetti dei recenti shock sul sistema agro-alimentare*; F. ALBISINNI, *La Politica Agricola Comune: la riscoperta della politica*; G. MARTINO, *Sistemi di offerta, istituzioni e sicurezza alimentare*; P. DE CASTRO, *Le scelte delle Istituzioni europee*.

<sup>47</sup> Così l'art. 5 del Regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

Nell'oggi dunque la risposta viene ricercata nella riscoperta della *politica*, della governance, di scelte di priorità, di gerarchie di interessi, oltre che di valori, e così nella riscoperta del *diritto*.

Non appare casuale che ciò accada in un ambito, la disciplina dell'agricoltura, che nel nome stesso della PAC, valorizza la componente di "*Politica*", dunque di decisione e di responsabilità.

La sfida che oggi si pone alle Istituzioni, ed all'Accademia dei Georgofili per il ruolo di anticipazione che questa ha sempre svolto, è nella riscoperta della *politica*, e dunque del *diritto* in senso proprio, quale capacità di operare «immersi nella fangosità dei fatti», secondo la lezione di Paolo Grossi.

## RIASSUNTO

*Fattualità del diritto* è tema ricorrente e centrale nella ricerca di Paolo Grossi, che ancora di recente, nell'indagare su «l'emersione di un diritto "agrario" in Italia», ha sottolineato come questo processo sia stato caratterizzato da elementi di profonda innovazione, proprio in ragione del suo intimo e necessario legame con le *cose*, intese nella loro capacità di determinare regole di azione, e non soltanto di essere da queste determinate: «Uomini immersi nella fangosità dei fatti; il mondo dei fatti – sociali, economici, strutturali – sempre più protagonista. Fattualità come peculiarità del diritto pos-moderno» (2016).

Il *diritto agrario*, nella sua storicità, è stato così letto da Paolo Grossi quale laboratorio esemplare della *fattualità*, in una prospettiva di «non innaturale estensione volta a comprendere una dimensione ambientale e – almeno parzialmente – una dimensione alimentare» (1986, 2016).

Nel primo ventennio di questo secolo, la *fattualità del diritto* è stata costretta a misurarsi in misura crescente con una pervasiva *globalizzazione*, caratterizzata dalla progressiva svalutazione dei confini e delle distanze e insieme dalla dematerializzazione dei beni e delle risorse, che «sono insofferenti a delimitazioni territoriali, si misurano non con i vecchi canoni spaziali ma campeggiano in uno spazio virtuale a cui è estranea, avversa, innaturale una qualsiasi demarcazione territoriale» (2003).

Da ciò l'anticipatrice lezione, impartita già venti anni fa nel discorso di inaugurazione del 250<sup>o</sup> anno accademico dell'Accademia dei Georgofili, della necessità di riscoprire il valore del *diritto* come strumento essenziale «per la vita d'una comunità locale o globale», individuando i protagonisti di questo processo in «una normazione e una giurisprudenza europea intrise di fattualità economica; la quale per i canali osmotici fra Stato italiano e Unione, ha rappresentato un contributo al recupero odierno della dimensione fattuale del diritto» (2013).

Nell'oggi, le crisi degli ultimi due anni (dal Covid-19, all'emergenza climatica ed energetica, alla guerra in Ucraina) hanno riportato in primo piano l'esigenza che il diritto, in tutte le sue componenti, proponga risposte alle domande di *sicurezza*, in generale, e nell'ambito del diritto agrario, alimentare ed ambientale in particolare.

Ne risulta la necessità di una riscoperta della *politica*, e dunque del *diritto* in senso proprio, quale capacità di operare «immersi nella fangosità dei fatti», secondo la lezione di Paolo Grossi.

## ABSTRACT

“Factuality of law” is a recurring and central topic in the research of Paolo Grossi, who even recently, in investigating «the emergence of an agricultural law in Italy», underlined how this process was characterized by elements of relevant innovation, due to his intimate and necessary relation with things, understood in their ability to determine rules of action, and not only to be determined by them: «Men immersed in the muddy facts; the world of facts - social, economic, structural – increasingly protagonist. Factuality as a peculiarity of post-modern law» (2016).

*Agricultural law*, in its historical dimension, was thus read by Paolo Grossi as an exemplary laboratory of factuality, in a perspective of «not unnatural extension aimed at understanding an environmental dimension and – at least partially – a food dimension» (1986, 2016).

In the first twenty years of this century, the *factuality of law* was increasingly forced to measure itself against a pervasive globalization, characterized by the progressive devaluation of borders and distances and at the same time by the dematerialization of goods and resources, which «are intolerant of territorial delimitations, they do not measure themselves against the old spatial canons but stand out in a virtual space to which any territorial demarcation is extraneous, adverse, unnatural» (2003).

Hence the anticipatory lesson, given twenty years ago in the opening speech of the 250th academic year of the Accademia dei Georgofili, of the need to rediscover the value of law as an essential tool «for the life of a local or global community», identifying the actors of this process in «a European legislation and jurisprudence steeped in economic factuality; which, for the osmotic channels between the Italian State and the Union, represented a contribution to today’s recovery of the factual dimension of law» (2013).

Today, the crises of the last two years (from Covid-19, to the climate and energy emergency, to the war in Ukraine) have brought to the fore the need for the law, in all its components, to propose answers to demands of safety, in general, and in the field of agricultural, food and environmental law in particular.

The result is the need for a rediscovery of politics, and therefore of law in its proper sense, as the ability to operate «immersed in the muddy facts», following the lesson of Paolo Grossi.