

Dialoghi fra il diritto e le scienze: agricoltura, alimentazione, ambiente
Collana diretta da Stefano Masini e Vito Rubino

La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC

a cura di

Stefano Masini Vito Rubino



CACUCCI  EDITORE
BARI

Dialoghi fra il diritto e le scienze: agricoltura, alimentazione, ambiente

diretta da

Stefano Masini Vito Rubino

1

Comitato scientifico (per aree scientifico-disciplinari, in ordine alfabetico, per cognome).

Area 03 (CHIM): Maurizio Aceto, *Università del Piemonte Orientale*; Stefano Alcaro, *Università Magna Grecia Catanzaro*; Marco Arlorio, *Università del Piemonte Orientale*.

Area 05 (BIO): Francesca Boccafoschi, *Università del Piemonte Orientale*; Maria Cavaletto, *Università del Piemonte Orientale*; Guido Lingua, *Università del Piemonte Orientale*.

Area 06 (AGR-VET): Luigi Bonizzi, *Università di Milano*; Carlo D'Ascenzi, *Università di Pisa*; Auxilia Grassi, *Università di Torino*; Alfonso Zecconi, *Università di Milano*.

Area 12 (JUS): Davide Achille, *Università del Piemonte Orientale*; Amedeo Arena, *Università di Napoli Federico II*; Paolo Borghi, *Università di Ferrara*; Fausto Capelli, *Collegio europeo, Parma*; Roberto Cavallo Perin, *Università di Torino*; Massimo Cavino, *Università di Torino*; José Manuel Cortés Martín, *Universidad Pablo de Olavide, (Sevilla, SP)*; Bianca Gardella Tedeschi, *Università del Piemonte Orientale*; Monika Haczowska, *Politechnika Opolska (Opole, PL)*; Elena Fregonara, *Università del Piemonte Orientale*; Maria Antonietta Ligios, *Università del Piemonte Orientale*; Roberta Lombardi, *Università del Piemonte Orientale*; Nicola Lucifero, *Università di Firenze*; Maura Mattalia, *Università di Torino*; Ilaria Riva, *Università di Torino*; Francesco Rossi Dal Pozzo, *Università di Milano Statale*; Roberto Saija, *Università Mediterranea Reggio Calabria*; Stefano Saluzzo, *Università del Piemonte Orientale*; Andrea Santini, *Università Cattolica del S. Cuore*; Fabrizia Santini, *Università del Piemonte Orientale*; Eleonora Sirsi, *Università di Pisa*; Bernd Van Der Meulen, *IFRO-Università of Copenhagen (Copenhagen, DK)*; Fabrizio Vismara, *Università dell'Insubria*.

Area 13 (SECS-P): Carmen Aina, *Università del Piemonte Orientale*; Eliana Baiçi, *Università del Piemonte Orientale*; Vincenzo Capizzi, *Università del Piemonte Orientale*; Lorenzo Gelmini, *Università del Piemonte Orientale*; Paola Vola, *Università del Piemonte Orientale*.

La Collana ospita opere delle diverse aree scientifico-disciplinari che si occupano del diritto e delle altre scienze dell'Agricoltura, alimentazione e ambiente. Vuole essere uno strumento al servizio della Comunità Scientifica e di quella dei Pratici per l'approfondimento delle tematiche di maggiore interesse, problematicità e attualità per le filiere agro-alimentari. Si colloca fra gli strumenti di sviluppo delle attività del CeDiSA – Centro Studi sul Diritto e le Scienze dell'Agricoltura, alimentazione e ambiente (www.cedisa.info).

I volumi monografici sono soggetti a doppio referaggio cieco secondo le regole concordate con l'Editore. I volumi collettanei possono essere soggetti a doppio referaggio cieco in funzione delle valutazioni dei Direttori.

Le proposte di pubblicazione di opere all'interno della Collana possono essere inoltrate via mail all'indirizzo cedisa@uniupo.it.

I criteri di editing sono disponibili sul sito www.cedisa.info.

La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC

a cura di

Stefano Masini Vito Rubino

CACUCCI  EDITORE
BARI



L'opera è stata pubblicata con il contributo dell'Università degli Studi del Piemonte Orientale – Dipartimento di Giurisprudenza e Scienze Politiche, Economiche e Sociali e si configura come un prodotto originale.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2021 Cacucci Editore – Bari

Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Sommario

Prefazione. Per un dialogo fra le scienze sull'agricoltura, alimentazione e ambiente, di Stefano Masini e Vito Rubino	IX
Sostenibilità, agricoltura, riforma della PAC <i>post</i> 2020, di Marco Goldoni	XI

Parte I

LA SFIDA DELLA SOSTENIBILITÀ NELLA PAC DEL FUTURO

Sul conflitto fra le esigenze dello sviluppo sostenibile e la sovranità nazionale: quale livello di *governance* può offrire le risposte più efficaci nel breve termine?

di Vito Rubino

1. Introduzione	3
2. La sostenibilità come concetto economico-politico e le sue implicazioni giuridiche	4
3. La sostenibilità nel diritto internazionale generale e il problema della sovranità degli Stati sulle risorse naturali interne	8
3.1. <i>Segue</i> . Il contributo della giurisprudenza internazionale (cenni e rinvio)	17
4. L'esperienza delle Organizzazioni internazionali "intermedie": l'esempio dell'Unione europea.	20
4.1. <i>Segue</i> . Ambiente e sviluppo nelle politiche Ue. La "rivoluzione green" e il nodo delle competenze	24
5. Considerazioni conclusive	33

Pianificazione nazionale e ruoli di Stato e Regioni nell'ottica della nuova PAC

di Stefano Masini

1.	Programmazione economica e responsabilità degli Stati	39
2.	Opportunità economiche della transizione e forme dell'intervento pubblico	40
3.	Esperienza di pianificazione e limiti di un modello	43
4.	Regolazione economica e assetto istituzionale	44
5.	Obiettivi del piano e pluralismo dei poteri tra sussidiarietà e gerarchia	46
6.	Partecipazione degli imprenditori agricoli e grado di integrazione	48
7.	Piano strategico nazionale e continuità della politica agricola comune	49

PAC, sostenibilità e bioeconomia

di Silvia Bolognini

1.	Considerazioni introduttive	53
2.	Il core della sostenibilità e della bioeconomia e l'avvento dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile	54
3.	Il trinomio «PAC, sostenibilità e bioeconomia» come acquisizione relativamente recente del patrimonio giuridico europeo	63
4.	Il trinomio «PAC, sostenibilità e bioeconomia» nella PAC 2014-2020	68
5.	La fase di gestazione della nuova PAC e l'approdo al concetto di bioeconomia sostenibile e circolare	73
6.	Sostenibilità e bioeconomia nella nuova PAC	83

Parte II

LA SOSTENIBILITÀ IN CHIAVE AMBIENTALE, ECONOMICA ED ETICA

La sostenibilità economica delle imprese agricole tra dinamiche del mercato e rapporti contrattuali di filiera*

di Luigi Russo

1.	La sostenibilità delle imprese agricole tra esigenze di carattere ambientale e quelle di natura economica nelle proposte della PAC 2021 - 2027	91
----	--	----

2. Il mercato agricolo alle prese con il Covid-19 96
3. L'emergenza pandemica e i contratti della filiera agroalimentare 104

La sostenibilità nel sistema della filiera agroalimentare: questioni giuridiche e problemi interpretativi legati alla sua conformazione ai paradigmi dello sviluppo sostenibile

di Nicola Lucifero

1. Premessa 109
2. Lo “sviluppo sostenibile” nel diritto internazionale dell’ambiente e la ricerca di una interpretazione unitaria dell’accezione di “sostenibilità” 112
3. Il Green Deal europeo e la strategia per uno sviluppo sostenibile in agricoltura. La rilevanza interpretativa e programmatica degli atti di soft law delle Istituzioni europee nella creazione di una filiera alimentare sostenibile 118
4. Il sistema agroalimentare e la sostenibilità: metodi di produzione, regole di filiera tra nuove prospettive dettate dalla proposta di riforma della PAC post 2020 e certezze già acquisite 125
5. L’incidenza della sostenibilità sulle categorie contrattuali del settore agroalimentare. La “funzionalizzazione” del rapporto tra il contratto e la tutela dell’ambiente 131
6. Conclusioni 137

La sostenibilità ambientale delle filiere agro-alimentari

di Eloisa Cristiani

1. La costruzione di una filiera sostenibile nella strategia europea 139
2. Parametri e regole di sostenibilità ambientale in agricoltura 144
3. Impossibilità di prescindere dalla considerazione dei consumatori e necessità di ragionare in termini di sistema agroalimentare 148

La sostenibilità “etica” della filiera agroalimentare

di Lorenza Paoloni

1. Sostenibilità etica in agricoltura 153
2. I problemi della filiera agroalimentare durante l'emergenza epidemiologica da Covid-19 157

VIII

Sommario

- | | |
|--|-----|
| 3. Lavoro e sostenibilità nella filiera agroalimentare | 164 |
| 4. La sostenibilità etica ed il consumatore | 169 |

Prefazione

Per un dialogo fra le scienze sull'agricoltura, alimentazione e ambiente

di Stefano Masini e Vito Rubino

La riflessione intorno ai temi di diritto agrario ha il privilegio di proseguire con il presente volume che raccoglie l'impegno primitivo di alcuni autori costretti a rinunciare ad un precedente colloquio in presenza per le note motivazioni che attraversano i nostri giorni, convinti, invero, di mettere radici durevoli e fruttuose, in collaborazione con l'*Università degli studi del Piemonte Orientale*, per favorire la fondazione di una collana di studi dedicata alla disciplina anche con riguardo alle sue più recenti appendici e confinanti angolazioni ambientali e alimentari.

“*Dialoghi sul Diritto e le Scienze dell'Agricoltura, alimentazione e ambiente*” significa prendere le distanze da quella inconsapevole frammentazione in sub materie che compongono e scompongono il diritto agrario e segnano lo sviluppo storico della materia in vista della realizzazione di finalità non solo produttive, così come proponendo l'integrazione delle fasi di filiera nel tentativo di dialogare con il consumatore.

La scelta è quella di marcare, invece, la continuità con l'oggetto tradizionale della ricerca, che si incardina sull'impresa agricola e muove verso zone di confine, stimolando e coordinando interventi e contributi – con il criterio monografico degli Atti – volti a far apprezzare il sempre generoso e valido lavoro di sistemazione delle basi di un progetto che si allontana ormai dall'architettura di interni: proprietà, impresa, contratti.

Non contemplazione della propria purezza, ma possibilità di ravvivare la circolazione culturale di idee tramite la percezione della ricchezza di plurali contaminazioni e provocazioni provenienti dall'incontro tra fonti non solo domestiche e soprattutto dall'esame tumultuoso dei fatti: così crediamo di interpretare l'attuale evoluzione del diritto agrario, e traiamo conforto dall'inserimento dell'iniziale progetto di convegno – che è poi stato sostituito da questo volume – nell'ambito dell'attività scientifica dell'AICDA, che lo aveva condiviso, approvato e fatto proprio.

L'abilità del giurista agrario, come ci ha ricordato proprio di recente Marco Goldoni, in una lettera pubblicata sulla *Rivista di diritto agrario* alla vigilia del centenario della pubblicazione, è quella di saper reinventare una forma di specialismo che spinge sicuramente verso zone di frontiera ma mostra la consapevolezza metodica di superare condizionamen-

ti ed equivoci al fine di recuperare organicità e autonomia al discorso sull'Agricoltura.

Per bene intendersi "A" in lettera maiuscola: non per formalismo ma per la consapevolezza della sua vitale dimensione.

Sostenibilità, agricoltura, riforma della PAC *post* 2020

di Marco Goldoni

Un'impressione accompagna il lettore onnivoro, ma investe spesso anche l'occasionale fruitore di giornali e riviste. A generarla è il costante risalto attribuito a una parola, "sostenibilità", che sembra possedere il dono di prefigurare un futuro nuovo, più sereno, migliore. Essa è capace di dare accenti indimenticabili alle manifestazioni più alte del magistero papale¹, ma, con incredibile frequenza e qualche equivoco, popola anche le inserzioni pubblicitarie, colora le dichiarazioni di operatori petroliferi, arricchisce gli articoli delle pagine finanziarie, si insinua nel titolo di un editoriale che apre il periodico – un milione di copie edite! – di una grande catena di supermercati².

* * *

Nell'orizzonte della considerazione giuridica la sostenibilità compare come disvelatrice di una sorta di contraddizione tra economia e ambiente, cosicché l'espressione "sviluppo sostenibile" finisce per assegnare all'endiadi "sviluppo e sostenibilità" caratteristiche ossimoriche che devono essere affrontate né possono essere eluse. Il segnale significativo risale al 1992, anno nel quale è emanata la "dichiarazione di Rio". Si afferma con quella dichiarazione l'idea dell'ambiente come valore che impone sforzi comuni di cooperazione. Appare subito evidente il destino di centralità che nel discorso futuro è destinato ad assumere il riferimento allo "sviluppo sostenibile" (v. *Principio 1*).

¹ Così, ad esempio, nell'enciclica *Laudato si* (*Sulla cura della cosa comune*), «tutti e ciascuno» sono sollecitati a una "conversione ecologica": «La sfida urgente di proteggere la nostra cosa comune comprende la preoccupazione di unire tutta la famiglia umana nella ricerca di uno sviluppo sostenibile e integrale, perché sappiamo che le cose possono cambiare» (par. n. 13).

² «Sosteniamo il futuro, insieme» è il titolo dell'editoriale della Rivista *Bene insieme* (aprile 2021). Significative mi sembrano le frasi iniziali: segnali di testimonianza che, al di là di ogni retorica e dei molti equivoci, la parola "sostenibilità" tende a trovare spazio con indicazione di valori nuovi nel vocabolario comune: «In questi giorni (...) è successa una cosa molto importante. Le Nazioni unite stanno pensando di 'mandare in pensione' il PIL o, più precisamente, l'intenzione è quella di prendere in considerazione un nuovo indicatore, che includerà anche la sostenibilità ambientale. L'obiettivo è aprire una nuova era, in cui la misurazione del benessere non si limiti più a un calcolo economico del Prodotto interno lordo, ma si allarghi, con l'obiettivo di portare il tema della sostenibilità al centro delle scelte politiche dei Paesi».

Nella “dichiarazione sull’ambiente e lo sviluppo” adottata a Rio de Janeiro il 13 giugno 1992, *dichiarazione non vincolante*, la locuzione “sviluppo sostenibile” si ritrova in dodici dei ventisette *Principi*, ma non riceve alcuna definizione. Significativi sono soprattutto il *Principio 3* e il *Principio 12*. Più che definire lo “sviluppo sostenibile”, il primo mette in rilievo il legame tra sviluppo sostenibile e crescita economica: «Il diritto allo sviluppo deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente i bisogni relativi all’ambiente e allo sviluppo delle operazioni presenti e future». Altrettanto fa il *Principio 12*: «Gli Stati devono cooperare per promuovere un sistema economico aperto e favorevole, in grado di favorire una crescita economica e uno sviluppo sostenibile in ogni Paese».

È stato giustamente osservato: «Si tratta di valutare e di comparare i diversi interessi in causa, e cioè gli interessi economici ed ecologici, attraverso un apporto interdisciplinare, in considerazione della peculiarità del discorso ambientale e dei diversi elementi che chiama in causa (...). Le relazioni tra sviluppo, economia, ecologia e sviluppo sostenibile appaiono però complementari quanto ambigue». In definitiva sembra vera questa constatazione: «Con la dichiarazione di principio si pretende che il presente abbia dei ‘bisogni’ attuali ai quali occorre rispondere senza impedire alle generazioni future di soddisfare i propri» (F. SANTOLINI).

Il riconoscimento del rapporto intergenerazionale e l’accento sul profilo ambientale come fornitore di adeguati limiti alle risorse naturali sono comunque i punti cardine della dichiarazione di Rio sulla sostenibilità ed esplicano in definitiva il contenuto della celebre formula del *Rapporto Bruntland* (Commissione mondiale dell’ambiente e dello sviluppo, *Our common future*, 1988): lo “sviluppo sostenibile” «è uno sviluppo che risponde ai bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di rispondere ai propri».

Ai più fedeli cultori dei postulati dell’economia classica sembrava facile smascherare l’ossimoro implicito che rendeva vana la ricerca di una “sostenibilità” dello sviluppo: il “capitale” è uno *stock* di valore “monetario” o “umano”; il PIL è un indicatore “assoluto” di crescita e floridezza economica, insensibile al consumo di materie prime e a ogni deterioramento dell’ambiente. Toccava agli “economisti ambientali” mettere in luce la miopia e l’assenza di prospettive sensate di chi fondava il modello economico esclusivamente su consumi e investimenti e senza confronti separava dal “capitale fisso” le “risorse naturali disponibili”: variabile, quest’ultima, in costante diminuzione, ma destinata – sarebbe il caso di dire: per sua natura – a essere trascurata³.

³ V. *infra* V. RUBINO, Sul conflitto fra le esigenze dello sviluppo sostenibile e la sovranità nazionale: quale livello di governance può offrire le risposte più efficaci nel breve termine?, p. 5.

Il collegamento tra la dichiarazione di Rio e il *Rapporto Bruntland* non sfugge a nessuno di coloro che hanno affrontato l'argomento dello "sviluppo sostenibile" partendo dalle origini storiche. A ben vedere, però, il Rapporto del 1988 articolava meglio i paradigmi fondativi del termine: 1) la necessità di prendere in considerazione i bisogni delle generazioni presenti e future; 2) il rispetto di adeguati limiti in ordine allo sfruttamento delle risorse naturali; 3) il giusto riconoscimento del rapporto intergenerazionale nella individuazione di diritti e obblighi; 4) un approccio integrato ai temi dell'ambiente e dello sviluppo⁴. La specificazione sembra in grado di offrire un *fil rouge* capace se non di decifrare la vicenda storica di cui ho indicato la nascita, e certo provvista di grande complessità, di dare un orientamento nel ricavare termini generali di un discorso in cui, a mio parere, può assumere valore più esemplare che esemplificativo questa dichiarazione: «Un *sustainable state* è quello in cui: *a*) le utilità (o i consumi) non si riducono nel tempo; *b*) le risorse sono gestite in modo da assicurare il mantenimento delle opportunità di produzione per il futuro; *c*) il 'capitale naturale' non si riduce nel tempo; *d*) le risorse sono gestite in modo da mantenere un rendimento sostenibile dei servizi da esse forniti; *e*) le condizioni richieste per la resilienza dell'ecosistema nel tempo devono ridursi»⁵. L'onesta ammissione che non si tratta certo di obiettivi mutualmente esclusivi, perché essi «vanno considerati complementari e non certo in competizione fra loro», rafforza, a mio parere, l'importanza della indicazione.

* * *

Sembra difficile contestare «il carattere essenziale, e cioè la matrice di doverosità del vincolo posto in capo alle generazioni attuali a garanzia di quelle future» lo sviluppo sostenibile si configura così, col trascorrere delle vicende storiche, come «l'unico strumento realistico per garantire gli interessi della specie umana (in questo senso la tutela dell'ambiente deve tendere allo sviluppo sostenibile della specie umana); al contempo esso si atteggia a fondamento degli altri principî ambientali, che danno sostanza al dovere di solidarietà; inoltre, il principio si risolve in un criterio di azione o, comunque, condensa un insieme dei canoni la cui osservanza garantisce che la decisione pubblica individui il 'livello' di sviluppo sostenibile nel caso concreto» (F. FRACCHIA).

Ma qual è il "criterio di azione"? Quali riferimenti possiede l'"insieme dei canoni"?

⁴ Cfr., per tutti, A. JANNARELLI, Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 551.

⁵ JANNARELLI, op. ult. cit., p. 551 s.

Per quanto riguarda il diritto italiano, il principio dello “sviluppo sostenibile” sembra, nel c.d. “codice ambientale”, destinato a diventare la “chiave di volta” del diritto ambientale. Così, difatti, recita l’art. 3 *quater*, d.lgs. n. 152 del 2006, come modificato dal d.lgs. n. 4 del 2008: «Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente ‘codice’ deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future». Ai sensi del comma 2°, «anche l’attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell’ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell’ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione».

In diritto internazionale i riferimenti allo sviluppo sostenibile sono molteplici, ma a tale concetto non corrisponde alcuna definizione esplicita. Anche nel diritto dell’Unione lo “sviluppo equilibrato” e sostenibile si presenta come “obiettivo”, ma la definizione avviene in modo indiretto, attraverso la individuazione di principi. Emergono così i “tre poli” che costituiscono lo sviluppo sostenibile: «la protezione dell’ambiente, il miglioramento del quadro di vita, la coesione sociale» e «uno sviluppo economico suscettibile di modificare i modelli di produzione e di consumo» (F. SANTOLINI).

Gli studiosi di diritto dell’ambiente hanno da tempo posto in luce che il diritto internazionale ricomprende quel complesso di norme giuridiche e di principi che stabiliscono regole di comportamento per gli Stati al fine di realizzare la tutela dell’ambiente e l’uso equilibrato delle risorse naturali in un contesto di sviluppo economico e sociale. Il livello più appariscente, quasi l’essenza stessa del diritto internazionale dell’ambiente, è dato dalla fissazione di principi che affiancano e assecondano dichiarazioni di principio di per sé sfornite di carattere vincolante e rilevanti solo per la capacità di orientare l’attività degli Stati e i rapporti fra di essi. Ma la “normazione per principi” è un modo di operare non estraneo alle caratteristiche del diritto unionale e tende a trascorrere alle vicende del diritto nazionale. Si pensi proprio alle pagine del c.d. “codice ambientale”: si assiste alla proclamazione di un complesso di principi che in molti casi sostituiscono le norme.

Qualcuno ha rilevato un rischio: un mutamento genetico delle fonti di produzione del diritto (P. DELL’ANNO). I principi non vengono ricavati dalle norme, ma sono trasformati in norme: «trasformando i principi in norme, e sfruttando la loro ‘imperfezione’ come un fattore di flessibilità del diritto, si corre il rischio di convertire la ‘certezza del diritto’ nel di-

ritto vivente di esclusiva produzione giurisprudenziale». C'è un altro rischio: che l'esame della materia porti a superare l'identificazione fra soggetti regolatori e soggetti legislatori e ad apprezzare il ruolo dominante in concreto assunto da apparati amministrativi complessi dislocati a vari livelli (S. CASSESE).

Ma i rischi sono in realtà molteplici.

Lo stesso moderno concetto di "sviluppo sostenibile", che nel sentimento comune affonda le sue radici, prima che nell'esperienza giuridica, nella saggezza con cui i popoli più diversi hanno fin dall'antichità regolato l'uso delle risorse naturali necessarie alla sopravvivenza del genere umano, mostra una dinamicità che risiede nella mobilità dei suoi confini e nella conseguente possibilità di ascrivere a esso diverse accezioni: la conferma proviene, da ultimo, dalla nuova Agenda per lo sviluppo sostenibile, adottata dall'Assemblea delle Nazioni unite il 25 settembre 2015, il cui titolo è «Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile».

L'idea principale sollecitata dall'Agenda 2030 sembra incentrarsi sulla coesistenza nel concetto di "sviluppo sostenibile" di (almeno) tre dimensioni tra loro collegate, anzi «integrate e indivisibili» quale quella ambientale, quella economica e quella sociale: da questa idea nasce la sollecitazione a dare spazio alla definizione di «un programma di azione universale ed esauriente che tocchi diversi ambiti, tra loro interconnessi, fondamentali per il benessere dell'umanità e del Pianeta». Una speranza senza confini sembra animare il "libro dei sogni": la tutela dalla povertà e dalla fame; la eliminazione delle disuguaglianze; la tutela delle risorse naturali; la promozione di un'agricoltura sostenibile, la salvaguardia del benessere e della salute di tutti, e a tutte le età, la somministrazione di un'educazione di qualità, equa e inclusiva, la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie; la garanzia dell'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni; la lotta al cambiamento climatico, alla correzione dei modelli di produzione e di consumo. Non manca neppure una sorta di invito a prendere in considerazione un ripensamento dei sistemi fiscali⁶.

La logica dell'Agenda 2030 è in definitiva confrontabile con quella che animava gli Obiettivi di sviluppo del millennio, indicati nel 2000 dall'Assemblea generale delle Nazioni unite come obiettivi da definire entro il 2015. I punti di distacco sono però fondamentali. La nuova Agenda riguarda non i soli Paesi in via di sviluppo, ma «tutti i Paesi della comunità internazionale»; soprattutto si differenzia perché riguarda, oltre allo "sviluppo economico", lo "sviluppo sostenibile", il che significa guardare al "corretto equilibrio tra lo sviluppo economico, la sostenibilità ambientale

⁶ S. BOLOGNINI, Il consumatore nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 620.

e l'inclusione sociale"⁷. Per la prima volta la «sostenibilità ambientale» è inserita nei piani futuri. Sennonché proprio l'inserimento costituisce quello che in passato sarebbe stato chiamato il *punctum pruriens* della vicenda: che l'applicazione pratica della "sostenibilità" passi per la determinazione di specifici indicatori, non solo "ecologici", ma anche "economici" e "sociali", è (giusto e) inevitabile; il rischio è che l'accostamento di una sostenibilità "economica" o di una sostenibilità "sociale" alla sostenibilità "ambientale" finisca per confondere, ai fini della considerazione politica, i termini di una questione che, per quanto riguarda la "sostenibilità ambientale", richiede rigide (pre)valutazioni scientifiche.

Il problema dei rapporti fra ambiente e politica non è nuovo in materia. A dire il vero, anzi, il tema ambientale, climatico, è nelle sue caratterizzazioni segnato da importantissimi tentativi di rendere i dati di fatto discutibili, cioè «interpretabili sul piano politico». Proprio il cambiamento climatico – che è una delle premesse più importanti alla ricerca di "sostenibilità" – ha alimentato l'abilità dei "negazionisti" nel «trasformare un tema scientifico in tema politico», cioè nel «rendere la scienza più politica»⁸.

Al fine di presentare immediatamente la adottabilità degli ambiti di intervento interessati dall'Agenda 2030 sono stati individuati 17 obiettivi di sviluppo specifico (i cc.dd. *goals*), da raggiungere entro il 2030, arricchiti da 169 *targets*. Le preoccupazioni di chiarezza non possono essere estranei all'agrarista perché l'Obiettivo "2" si riferisce esplicitamente all'esigenza di «porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile [corsivo mio]». Anche per l'agricoltura emerge, evidentemente, una complessità che i ritardi dell'UE in materia accentuano. Trova anche giustificazione la circostanza che i documenti e i rapporti italiani degli anni 2017, 2018, 2019, mostrano contraddizioni che rendono evidente la difficoltà di far emergere regole univoche, chiare, dirette alla disciplina dell'agricoltura sostenibile, vista nelle tre dimensioni: economica, sociale e ambientale⁹.

* * *

⁷ Così S. BOLOGNINI, *op. cit.*, p. 623.

⁸ «Oggi il tema del clima ha molto poco a che fare con la scienza e molto più con la politica»: con questa dichiarazione Roberto Saviano segnala in anteprima sul *Corriere della sera* del 18 maggio (*Dietro la fiera delle falsità sui danni al clima*) il saggio di Stella Levantesi per Laterza, intitolato "I bugiardi del clima", che analizza la strategia di manipolazione dell'opinione pubblica «seguita da forze economiche influenti per nascondere i dati scientifici secondo i quali le emissioni di anidride carbonica dovute alle attività umane sono all'origine del progressivo riscaldamento del clima su scala globale».

⁹ Cfr. E. CRISTIANI, Quali regole per un'agricoltura "sostenibile"?, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 615 ss.

L'attività produttiva agricola può presentarsi sia come fattore inquinante nella misura in cui lo svolgimento dell'attività comporti diseconomie per l'ambiente, sia come strumento per la valorizzazione delle risorse naturali. In quanto attività produttiva, infatti, l'agricoltura è comunque soggetta al rispetto degli standard fissati dalla Comunità europea al fine di garantire una protezione elevata dell'ambiente dall'inquinamento. In questo senso, la normativa a tutela dell'ambiente svolge il ruolo di limite nei confronti dell'attività produttiva.

Le finalità indicate nell'art. 39 TFUE per la politica agricola comune sono rimaste immutate nel tempo: incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera; assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura; stabilizzare i mercati; garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori.

Indubbiamente una certa genericità degli obiettivi così indicati ha favorito la possibilità di scelte politiche nel tempo differenziate. Ma quanto al tema «Agricoltura-Ambiente» occorre dire questo.

Gli articoli da 191 a 193 TFUE disciplinano la politica dell'Unione in materia ambientale, la quale è improntata al perseguimento di determinate finalità, quali la salvaguardia dell'ambiente, la protezione della salute umana, l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, la promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici (art. 191, par. 1). In questa disciplina l'agricoltura non assume una valenza specifica, ma viene in considerazione quale possibile fattore inquinante, alla pari di altri fattori produttivi o, più generalmente, ricollegabili all'attività umana.

È vero però questo: non solo tutte le politiche e le azioni dell'UE devono essere poste in essere mantenendo o ricostruendo «un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente» (art. 3, par. 3, TFUE), ma la previsione dell'art. 11 TFUE implica la necessaria considerazione delle esigenze ambientali nell'attuazione della PAC: «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile». È facile concludere che le finalità ambientali finiscono per intersecarsi con quelle delineate dall'art. 39¹⁰.

¹⁰ Appare così facile ricordare alle Organizzazioni agricole europee che la rivendicazione dell'art. 39 TFUE come unico contenitore delle finalità cui la PAC deve ispirarsi non tiene conto del fondamentale "principio di integrazione".

L'analisi della storia della PAC conferma il progressivo affermarsi, nel suo sviluppo, dei temi ambientali e avvalorata l'esigenza non procrastinabile di «puntare sull'agricoltura sostenibile come unica prospettiva per il futuro».

Lo studioso che, in un saggio di pochi anni fa, ha analizzato l'attuale diritto agrario attraverso le problematiche racchiuse nelle formule *food safety*, *food security* e *sustainable agriculture* ha aperto un discorso molto importante, ma ha dovuto limitarlo, per quanto riguarda la sostenibilità dell'agricoltura, agli aspetti introduttivi, di impostazione¹¹.

Questi, a mio parere, i rilievi più interessanti:

a) L'equilibrio tra il benessere umano e lo stato delle risorse – che è l'obiettivo fondamentale della sostenibilità – può generare conclusioni difformi riferibili alla visione *weak* o alla visione *strong* nella lettura di dati idonei a prospettare diversità di strategie. Nell'ambito della sostenibilità si registra la possibilità di presenza di diverse linee operative destinate a convivere sebbene siano tra loro distanti.

b) Il diritto agrario e il diritto alimentare mantengono distinzioni per principi, ma posseggono legami funzionali: la nozione di *sustainable agriculture* ricomprende il complesso delle attività che si sviluppano lungo la catena alimentare e – sia pure in maniera diversa tra loro – contribuiscono a produrre quelle esternalità negative che si intendono rimuovere o fortemente ridimensionare.

Soprattutto, lo studioso di diritto agrario non può essere insensibile all'appello per una adeguata riflessione giuridica: «È compito del diritto dare un contributo nella configurazione giuridica della c.d. *agricultural sustainability*, innanzitutto, quale sola, unica via, a livello europeo, per rivedere, nell'attuale momento storico, i pilastri di rango costituzionale della PAC»¹².

* * *

Nel dicembre 2017 la Commissione ha pubblicato una comunicazione sul futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura, con cui anticipava le linee guida dei futuri interventi normativi; nel giugno 2018 sono state presentate le proposte dei nuovi regolamenti destinati a disciplinare gli elementi portanti della politica agricola comune nel periodo 2021-2027.

Le numerose discussioni del Consiglio dell'Unione che si sono avviate hanno evidenziato il ruolo centrale svolto dalle attività agricole nella sfida climatica ed è emersa la necessità di aiutare gli agricoltori a piegare le proprie iniziative economiche verso il raggiungimento degli obiettivi individuati nel *Green Deal*. Il raggiungimento del risultato è af-

¹¹ A. JANNARELLI, Il diritto agrario nel nuovo millennio, ecc., *cit.*

¹² A. JANNARELLI, op. ult. *cit.*, p. 556.

fidato agli Stati membri e ai piani strategici. L'iter di approvazione della nuova PAC, di per sé complesso e reso ancor più difficile dalla crisi causata dalla Pandemia da Covid 19, rallenta il processo teso al «raggiungimento dei pesanti obiettivi climatici» e cioè la transizione verso un'economia "neutra" entro il 2050, in vista della quale l'azione della nuova PAC è piegata «da una parte verso il sostegno di modalità produttive sostenibili e, dall'altra, verso il mantenimento della superficie agricola». Il giudizio positivo accomuna molte prese di posizione, convinte da «una visione della globalizzazione economica che va ben oltre il mercato e che comprende attività funzionali al benessere del Pianeta con ricadute positive sulle condizioni di vita dei suoi abitanti e che intende equiparare sotto la denominazione 'attività agricola' attività economiche di servizi destinate a favorire il raggiungimento del 'bene comune'». Del resto l'idea di "plurifunzionalità" dell'agricoltura è abbastanza costantemente emersa come tensione degli obiettivi della PAC e dei contemporanei programmi ambientali dell'Unione verso l'idea di un agricoltore impegnato in attività plurime con dignità pari rispetto a quella produttiva.

Un dibattito fra economisti¹³ ha chiarito la possibilità di una duplice prospettiva.

Questa l'alternativa: la prima posizione si dichiara «più realistica e flessibile» e disegna tre livelli nell'ambito di un cambiamento graduale della PAC; solo il terzo livello è basato – per quel che ci interessa in questo momento – su contratti finalizzati alla esplicita produzione di "beni pubblici" ambientali (come estensivizzazione, agricoltura biologica, prodotti tradizionali). C'è invece un gruppo di economisti che pensa alla costituzione di un unico pilastro ambientale che assicuri la produzione di "beni pubblici" di natura transfrontaliera, come le questioni climatiche, la biodiversità, la gestione sostenibile delle risorse idriche.

È una discussione fra economisti, ma anche l'ignaro giurista capisce che la questione è vitale. L'ultimo paragrafo dell'articolo di Sotte (*Il futuro della PAC nel futuro della UE*) si apre con una sorta di chiusura: «A conclusione di questo *excursus* sui sessant'anni dell'Unione europea, la prima lezione da trarre riguarda la perennità della PAC».

Le dichiarazioni della Commissione e la discussione da parte del Consiglio dell'Unione non sono certo in grado di proporre riferimenti sicuri. La prospettiva è della prosecuzione del lungo rinvio dell'attuale PAC.

¹³ A. FRASCARELLI, L'evoluzione della PAC e le imprese agricole: sessant'anni di adattamento, in *Agriregionieuropa*, 2017, n. 50; F. SOTTE, Sessant'anni di Europa e PAC: il nuovo che c'è e il vecchio che è rimasto, in *Agriregionieuropa*, 2017, n. 50.

Le indicazioni con le quali dobbiamo confrontarci hanno – mi sembra – le caratteristiche del passato. Dichiarazioni di principio ancorate all’elogio dello sviluppo rurale non sono capaci di fermare il sacrificio della relativa politica che i tagli di bilancio giustificano. I pagamenti diretti sono, con la consueta tenacia, mantenuti, solamente sottoposti alla correzione del nome: si parla infatti di «sostegno al reddito per la sostenibilità» (cioè – dice SOTTE – “sostegno alla rendita fondiaria”). Dal Consiglio dell’Unione l’aspetto più rilevante sembra emergere quando riconosce nella PAC il principale strumento di contrasto *nei confronti dei cambiamenti climatici, della protezione dell’ambiente e della preservazione della biodiversità*.

Credo che attualmente siano due gli aspetti della politica agricola comune riguardante il mercato unico, l’ambiente e il clima, lo sviluppo rurale che più interessano il giurista. Il primo riguarda l’obiettivo della sostenibilità (A), il secondo riguarda l’attribuzione delle decisioni attuative agli Stati membri per quanto concerne l’istituzione dei Piani strategici della PAC (B).

* * *

A) A me sembra che si possano fare questi rilievi.

Il riconoscimento, operato dal Consiglio e prima ricordato, che la PAC è il principale strumento di contrasto nei confronti dei cambiamenti climatici, della protezione dell’ambiente e della preservazione della biodiversità, dovrebbe essere congiunto alle numerose affermazioni della Commissione a proposito del rilievo assunto dal collegamento sostenibilità-ambiente. Molto significativa, poi, mi sembra la Comunicazione della Commissione (20 maggio 2020) intitolata “Ripartire la natura nella nostra vita” e dedicata alla strategia della UE sulla biodiversità per il 2030: una strategia proposta come «in linea con l’Agenda 2030 per lo *sviluppo sostenibile* e con gli obiettivi dell’Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici».

Nella Comunicazione sono presenti:

1) La dichiarazione che crisi della biodiversità e crisi climatica “sono intrinsecamente legate” e che la perdita di biodiversità e il collasso degli ecosistemi sono “tra le minacce principali che l’umanità dovrà affrontare nel prossimo decennio”, e che la biodiversità è fondamentale per salvaguardare la sicurezza alimentare dell’UE e dell’intero Pianeta;

2) la specificazione, tra gli impegni principali entro il 2030, dei doveri di protezione della natura: arginare il consumo del suolo, ripristinare gli ecosistemi del suolo, tutelare al massimo l’agricoltura biologica e l’agroecologia, rispondere alla ambizione di foreste più estese, più sane, più resilienti;

3) la dichiarazione di emersione della necessità di introdurre nella UE obiettivi di ripristino della natura coniugati con il compito di “evitare il deterioramento delle tendenze e dello stato di conservazione di tutti gli habitat e le specie protette entro il 2030”;

4) il progetto di aumento di energia rinnovabile proveniente da fonti sostenibili; il *favor* per l’energia marina, l’eolico in mare e il ripristino del buono stato ecologico degli ecosistemi marini; la prospettiva di un piano di azione per l’inquinamento zero di aria, acqua, suolo.

Credo che meriti attenzione anche l’espressa dichiarazione che il contenuto della comunicazione è in linea con le ambizioni e l’impegno della presidente von der Leyen nel *Green Deal* europeo.

Che la strategia della UE sulla biodiversità per il 2030 presenti grandi ambizioni e abbia la pretesa di non iscriversi nell’elenco dei progetti senza seguito è *a)* garantito dalla proposta di un nuovo quadro di *governance* ed è *b)* avallato dalla richiesta di un’azione dell’Unione europea a favore di un’agenda mondiale significativa sulla biodiversità.

a) Data l’assenza di un quadro generale di *governance* per orientare l’attuazione degli impegni in materia di biodiversità concordati a livello nazionale, europeo o internazionale, la Commissione introdurrà un nuovo quadro europeo per la *governance* della biodiversità, “che aiuterà a mappare gli obblighi e gli impegni e a stabilire una tabella di marcia”. Il nuovo quadro, *provvisto di un insieme chiaro di indicatori concordati*, consentirà valutazioni ed eventuali azioni correttive.

b) “Priorità dell’azione esterna della UE e parte integrante degli sforzi volti a conseguire gli obiettivi di *sviluppo sostenibile* delle Nazioni unite, la biodiversità figurerà in tutti gli impegni bi e multilaterali, nella diplomazia del *Green Deal* europeo e nelle alleanze verdi [impennate sull’attuazione del *Green Deal* europeo in cooperazione con l’Africa e altri Paesi partner] di prossima formazione. La Commissione dichiara l’Unione «pronta a guidare gli sforzi necessari a concordare un nuovo quadro mondiale *post 2020*”.

Sembra naturale, in questo quadro di idee, di ideali e di ambizioni, nutrire l’aspettativa che il tema “Agricoltura sostenibile e nuova PAC” richieda come *modello operativo normativamente rilevante* il ricorso alla *sostenibilità ambientale*. Il valore aggiunto europeo di una politica comune per il contrasto e l’adattamento al cambiamento climatico, così come per il passaggio dall’energia fossile a quella delle fonti riproducibili, la tutela della biodiversità, la conservazione e valorizzazione del paesaggio, potrebbero realizzare il disegno fondamentale, sperato più che annuncia-

to da alcuni studiosi, di un'unica strategia agro-ambientale e per il cambiamento climatico nel quadro di una politica europea per la sostenibilità.

* * *

B) Il piano strategico della PAC consiste nell'organizzare gli interventi degli Stati membri intorno a un piano strategico unico a livello nazionale. Gli Stati membri avranno a disposizione "un unico menu" per raggiungere gli obiettivi comuni fissati a livello europeo, ma commisurati alla specificità e ai bisogni di livello locale. Pierluigi Londero (Commissione europea, Direzione generale dell'agricoltura e dello sviluppo rurale) ha detto: «Questa riorganizzazione della *governance* è improntata alla sussidiarietà e ha come obiettivo di semplificare la PAC».

Indubbiamente, il problema rientra nell'ambito del principio di sussidiarietà. Così si esprime l'art. 5, comma 3°, del Trattato: «In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale, né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata e degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione». Il discorso rientra in un problema importantissimo e più in generale relativo alla ridefinizione delle competenze della UE e degli Stati membri. Più difficile è condividere l'idea che si tratti di una semplificazione sostanziale. Che sia possibile mantenere al Piano strategico della PAC il carattere unitario di politica comune è affermazione che sottintende – è stato detto – target ben definiti di risultato e di impatto; più logico è pensare alla possibilità di controlli solo apparenti e a iniziative disorganiche degli Stati membri, capaci se non di frantumare di far traballare l'idea stessa di politica agricola comune.

* * *

L'Accordo di Parigi del 2015 ha rappresentato il segnale più evidente, a livello mondiale, del fatto che i cambiamenti climatici sempre più veloci e significativi nel loro svolgimento richiedono la correzione dell'indirizzo "neoproduttivistico" da perseguire entro il 2050. L'esigenza di un nuovo equilibrio con le necessità ambientali (soprattutto climatiche) si congiunge così con la rilevazione del legame indubbio fra agricoltura e clima, tale da ricordare a tutti che il settore primario, utilizzatore del bene "terra", non solo è responsabile e vittima dei mutamenti climatici, ma richiede la prima linea nella lotta contro di essi. Il presentarsi delle terre a destinazione agricola come "risorsa scarsa" e la conseguente vocazione dell'attività dell'agricoltore a essere esercitata in chiave di sostenibilità

ambientale per contraddire la produzione di gas a effetto serra: è un'immagine talmente suggestiva (e convincente) da determinare il giurista a prospettare, per questo momento storico, una rilettura dell'"eccezionalità agricola" caratterizzata dagli accenti ambientali¹⁴.

È facile allora, per chi ha avuto il compito di presentare il volume intitolato *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, segnalare il rilievo che assume oggi la osservazione dei dati e delle prospettive offerte dalla vicenda, prorogata nei tempi, della nuova PAC, la cui prima progettazione risale al dicembre del 2017, con la pubblicazione della Comunicazione della Commissione sul futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura, anticipatrice delle linee guida caratterizzatrici dei futuri interventi normativi, e il cui inizio può essere segnato con riferimento al giugno del 2018, quando furono presentate le prime proposte dei nuovi regolamenti. È una vicenda in cui è facile scorgere fin dall'inizio i segni di una evidente contraddizione, che, al maturarsi della Pandemia da Covid 19, con i suoi effetti anche sistemici negativi, è messa in luce per coloro che analizzano i rapporti tra *food safety*, *food security* e *sustainable agriculture*.

Basti confrontare la Comunicazione della Commissione del 20 maggio 2020, intitolata "*Una strategia 'Dal produttore al consumatore' per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*" con i faticosi processi di aggiornamento delle proposte originarie dei regolamenti del 2018, segnate da un'evidente volontà di procedere a un'opera di continuità nei confronti del passato e poco sensibili a una visione autenticamente riformatrice, in chiave ambientale, della nuova PAC. La comunicazione esprime invece la propensione per un'intenzione riformatrice radicale, tutta incentrata sulla sostenibilità e sulla proposizione di un approccio integrato ai temi dello sviluppo sostenibile, ove l'ambiente rappresenta il modo principale per determinare lo sviluppo: essa in definitiva si collega, culturalmente e politicamente, a tutti i più recenti atti di *soft law* delle Istituzioni europee.

La disomogeneità tra impostazione di programma e svolgimenti attuativi richiede una scelta solutoria che per ora non è facile individuare. È però facilmente immaginabile che una PAC in concreto non consentanea alle dichiarazioni generali di impegno nei confronti della sostenibilità ambientale renderebbe poco credibile la vocazione dell'Unione europea, avanzata esplicitamente dalla Commissione in non poche occasioni, a «guidare gli sforzi necessari a concordare un nuovo quadro mondiale *post 2020*», volto a conseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Le preoccupazioni per l'ambiente non possono essere dimenticate servendosi della contrapposizione tra un "lungo termine" consacrato alle esigenze

¹⁴ A. JANNARELLI, Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, p. 27.

climatiche e ambientali e un “breve termine” legato alle più immediate esigenze della prassi: “lungo” e “breve” hanno tra loro – nel rapporto Agricoltura-Ambiente – distanze temporali sempre meno rilevanti.

* * *

L'esame proposto dal lavoro collettaneo mostra linee ricostruttive idonee a presentare un panorama significativo.

a) Il punto di partenza¹⁵ sta nella condivisione dell'affermazione ben nota secondo la quale l'*impasse* ambientale ha come momento di emersione il difficile contrasto al cambiamento climatico. Alle proclamazioni di principio, provviste di non poca vaghezza, si aggiunge la prospettiva di una tutela del capitale naturale ancorata alla logica dei bisogni da bilanciare di volta in volta, ma in assenza di rinvii espliciti a norme generali di rango superiore. A dominare il ragionamento è il Principio 2 della dichiarazione di Rio: le risorse naturali sono dominio riservato degli Stati che le posseggono e hanno il diritto di sfruttarle secondo le proprie politiche ambientali ed economiche con l'unico limite di non determinare fenomeni di inquinamento transfrontaliero. La solenne riaffermazione della piena sovranità interna degli Stati sulle proprie risorse naturali è, oltre a tutto, celebrata da non pochi *leaders* mondiali con perentorii e talora indecorosi rifiuti di cedere in qualche misura a limitazioni. In un quadro mondiale così caratterizzato emerge nella sua specificità l'esperienza europea, in cui le vicende storiche hanno reso possibile aprire l'attività normativa in materia ambientale a un importante apporto della *soft law* in termini di linee guida, standard *comuni* e obiettivi programmatici. La conclusione è così espressa: nell'esperienza giuridica dell'Unione europea l'integrazione fra considerazioni ambientali nei processi decisionali e rispetto in concreto degli obiettivi comuni può dirsi sicuramente possibile e, anzi, vera e propria “norma giuridica” applicabile in sede di elaborazione normativa, prassi amministrativa o attività giudiziaria¹⁶. Emerge in tal modo la possibilità di verificare la capacità concreta della politica ambientale europea di porsi obiettivi ambiziosi e di conseguirli nei tempi previsti.

b) Il secondo ordine di considerazioni concerne le riflessioni sulla più ampia necessità di ammodernare e semplificare la politica agricola comune là dove (Comunicazione della Commissione europea del 2017) è affermato che “l'Unione dovrebbe fissare parametri di base (obiettivi, tipologie di intervento, requisiti di base), mentre gli Stati membri dovrebbero

¹⁵ V. RUBINO, op. cit.

¹⁶ V. *infra*, le osservazioni di RUBINO, op. cit.

bero assumersi una maggiore responsabilità quanto al modo di raggiungere obiettivi e traguardi concordati”.

A me sembra che lo schema “Bruxelles decide cosa, gli Stati membri decidono come” non sia immune dal rischio dell’abbandono della programmazione europea per la rinascenza di una sovranità nazionale dai contorni indefiniti e poco confortevoli. Tuttavia non si può nascondere la suggestione di un progetto così articolato: 1) spetta alla Pac l’istituzione di un piano strategico riguardante gli interventi sia nel primo, sia nel secondo pilastro e l’assicurazione della coerenza, nell’insieme, di una futura Pac coordinata con le altre politiche; 2) agli Stati membri compete l’analisi della propria situazione particolare e delle proprie esigenze specifiche per fissare target finali connessi al conseguimento degli obiettivi della Pac; 3) le Regioni devono avere titolo complementare di legittimazione per interventi che soddisfino le posizioni dell’area territoriale di riferimento: gli obiettivi pianificati non potrebbero essere soddisfatti se non dal coordinamento di venti discipline regionali potenzialmente divergenti. In definitiva sarebbe la prospettazione della possibilità di «conseguire comuni obiettivi europei con strumenti parzialmente differenti»¹⁷.

c) L’attenzione verso la centralità assunta nei tempi più recenti dalla sostenibilità ambientale si interseca con la necessità di confronto tra le articolazioni dei vari momenti (economico, sociale, ambientale)¹⁸. Rilievo è dato alla “bioeconomia”¹⁹, giudicata importante, nonostante sia «una acquisizione relativamente recente del panorama giuridico europeo», avendo preso forma distinta nel 2012; essa è capace di dar vita a una sorta di rilevante trinomio *in fieri*: “Pac, sostenibilità, bioeconomia”²⁰. Ulteriori elementi qualificatori, capaci di integrare lo stringente rapporto Agricoltura-Ambiente, sono assegnati alla sostenibilità “etica”, che si inserisce nella concezione omnicomprensiva dell’idea di sostenibilità riferita all’agricoltura, ma rimane ancorata a una chiara e appagante visione dei rapporti tra aspetti sociali e aspetti giuridici della sostenibilità²¹. Anche l’emergenza pandemica trova appropriata collocazione e valutazione ai fini del giudizio complessivo sulle linee di progresso della sostenibilità

¹⁷ S. MASINI, Pianificazione nazionale e ruoli di Stato e Regioni nell’ottica della nuova PAC., *infra*.

¹⁸ Cfr. *infra*, soprattutto E. CRISTIANI, La sostenibilità ambientale delle filiere agro-alimentari; L. RUSSO, La sostenibilità economica delle imprese agricole tra dinamiche del mercato e rapporti contrattuali di filiera; N. LUCIFERO, La sostenibilità nel sistema della filiera agroalimentare: questioni giuridiche e problemi interpretativi legati alla sua conformazione ai paradigmi dello sviluppo sostenibile.

¹⁹ V., soprattutto, *infra*, S. BOLOGNINI, PAC, *Sostenibilità e bioeconomia*.

²⁰ Così S. BOLOGNINI, *op. loc. cit.*

²¹ V., *infra*, L. PAOLONI, *La sostenibilità “etica” della filiera agroalimentare*.

delle imprese agricole tra esigenze di carattere ambientale e sollecitazioni di natura economica nelle proposte della nuova Pac²².

²² V., *infra* Russo, op. loc. cit.

Parte I

LA SFIDA DELLA SOSTENIBILITÀ NELLA PAC DEL FUTURO

Sul conflitto fra le esigenze dello sviluppo sostenibile e la sovranità nazionale: quale livello di *governance* può offrire le risposte più efficaci nel breve termine?

di Vito Rubino

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La sostenibilità come concetto economico-politico e le sue implicazioni giuridiche. – 3. La sostenibilità nel diritto internazionale generale e il problema della sovranità degli Stati sulle risorse naturali interne – 3.1. (Segue). Il contributo della giurisprudenza internazionale (cenni e rinvio). – 4. L’esperienza delle Organizzazioni internazionali “intermedie”: l’esempio dell’Unione europea. – 4.1. (Segue). Ambiente e sviluppo nelle politiche Ue. La “rivoluzione green” e il nodo delle competenze – 5. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Nel saggio sul “nazionalismo” contenuto nelle «*21 lezioni per il XXI secolo*» Yuval Noah Harari ha sintetizzato l’*enpasse* ambientale in cui ci troviamo in questa difficile e delicata fase della Storia affermando che «ci sono molte cose che governi, aziende e individui possono fare per evitare il cambiamento climatico. Ma per essere efficaci, devono essere compiute a livello globale. Quando si tratta di clima i paesi non sono sovrani. Sono alla mercé delle azioni intraprese da coloro che vivono dall’altra parte del pianeta (...)»¹.

Questa affermazione, seppur collocata nel contesto di un’analisi socio-economica, centra anche uno dei nodi “giuridici” della questione della sostenibilità, ossia il conflitto – nemmeno troppo “latente” – fra i vari livelli di “*governance*” dell’ambiente nonché la spinosa questione della “sovranità interna” delle nazioni.

Lo stesso autore, peraltro, pare esserne consapevole laddove – poco oltre, nel medesimo saggio – afferma, con toni invero piuttosto pessimistici, che «ogni volta che considerazioni a lungo termine richiedono qualche doloroso sacrificio a breve termine, i nazionalisti potrebbero essere tentati di mettere al primo posto l’immediato interesse nazionale e

¹ Cfr. Y. N. HARARI, *Nazionalismo*, in *21 lezioni per il XXI secolo* (titolo originale: *21 lessons for the 21st Century*), ed. it. Milano, Bompiani, 2018, p. 163.

consolarsi dicendo che potranno preoccuparsi dell'ambiente più avanti, o lasciare il problema a qualcuno da qualche altra parte del pianeta»².

Di fronte a questo tipo di preoccupazione – non così lontana dalla realtà, ove si considerino i dati che la cronaca quotidianamente ci restituisce – appare naturale interrogarsi su quali strumenti “giuridici” possano favorire un dialogo costruttivo fra le nazioni per garantire una svolta ambientale globale e, alla luce dell'urgenza della questione dettata dalla drammatica accelerazione del deterioramento degli ecosistemi negli ultimi anni, se vi siano strumenti giuridici per superare le visioni parziali ed egoistiche che alcuni *leader* mondiali sembrano voler mantenere a dispetto dell'epocale frangente della Storia che stiamo vivendo.

In questi termini una indagine che – sia pur con i limiti di un saggio breve – voglia esplorare il tema in modo adeguato non può che assumere una prospettiva transnazionale – o, per meglio dire, “sovrnazionale” – dato che il problema, per quanto originato da “approcci politici” o “resistenze” di singole nazioni, si riverbera sulla intera comunità internazionale e determina conseguenze ormai “planetarie”.

Nelle pagine che seguiranno si effettueranno, dunque, alcune considerazioni in quest'ottica, nel tentativo di comprendere quale possa essere il livello di *governance* più efficace per fornire risposte adeguate nel breve tempo che ci resta a disposizione prima della irreversibilità della catastrofe ambientale e quali problemi si pongano come ostacolo alla effettività dei rimedi che le molte convenzioni internazionali che hanno ad oggetto l'ambiente hanno cercato di porre in essere.

2. La sostenibilità come concetto economico-politico e le sue implicazioni giuridiche

Prima di addentrarsi nel ragionamento strettamente “giuridico” appare necessario – anche per ragioni di chiarezza sistematica – formulare alcune sintetiche considerazioni sul concetto stesso di “sostenibilità”, tanto sul piano “storico” quanto con riferimento al suo contenuto sostanziale.

Da un punto di vista “concettuale”, l'attuale accezione di “sostenibilità” o, meglio, di “crescita sostenibile” deriva dalla più recente evoluzione delle teorie economiche sullo sviluppo globale.

Muovendo dai postulati classici del capitale come stock di valore “monetario” o “umano”, l'impostazione economica classica – lineare, non curante del consumo di materie prime e ambiente – è stata sottoposta a critica, specialmente nel suo “concetto-simbolo” del P.I.L. quale indicatore assoluto di crescita e floridezza economica.

² Cfr. Y. N. HARARI, *op. cit.*, p. 169.

Sotto questo profilo gli “economisti ambientali” hanno posto in evidenza lo scarso respiro di un modello economico fondato solo su consumi e investimenti, laddove il c.d. “capitale fisso” – cui può essere ricondotto anche lo *stock* di risorse naturali disponibili – finisce per essere una variabile trascurata e costantemente in diminuzione³.

A questo approccio è stata contrapposta la valorizzazione del c.d. “capitale naturale” in un’ottica intergenerazionale in cui la crescita non viene più vista come un bene assoluto e, anzi, in chiave circolare in un regime ottimale dovrebbe essere pari a zero, essendo il valore aggiunto massimamente concentrato sul miglioramento qualitativo⁴.

Il punto, ben rappresentato nel “Rapporto sui limiti dello sviluppo” del 1972, elaborato da alcuni studiosi per conto del c.d. Club di Roma⁵, ha trovato un primo formale riconoscimento a livello internazionale nella Conferenza di Stoccolma⁶, in esito alla quale sono stati elaborati per la prima volta una serie di “principi” sul rispetto dell’ambiente in chiave intergenerazionale⁷ cui tutte le nazioni del mondo erano chiamate a dare attuazione.

³ La letteratura sul punto è sterminata e non può essere qui utilmente richiamata per intero. Sia, perciò, consentito, anche per ult. *cit.*, rinviare a S. DRESNER, *The Principles of Sustainability*, London, Earthscan, 2008; D. DASGUPTA, *Human Well-Being and the Natural Environment*, Oxford, OUP, 2001; H. E. DALY, *Beyond Growth*, Beacon Press, Boston, 1996; N. GEORGESCU, ROENGEN, *The Entropy Law and the Economic Process*, Harvard, Harvard University Press, 1971, nonché il ricco sito web curato dalla Commissione europea “Beyond GDP”, on line all’indirizzo https://ec.europa.eu/environment/beyond_gdp/index_en.html. Sull’evoluzione del concetto di sostenibilità si vedano, *inter alia*, i lavori di F. ALBRITTON JONSSON; J. BREWER; N. FROMER; F. TRENTMANN; *Scarcity in the Modern World: History, Politics, Society and Sustainability, 1800-2075*, London, Bloomsbury Academic, 2020; H.M. FARLEY; L.A. SMITH, *Sustainability: If It’s Everything, Is It Nothing?*, London, Routledge, 2020; C. MERCHANT, *The Anthropocene and the Humanities: From Climate Change to a New Age of Sustainability*, New Heaven, Yale University Press, 2020; E. HORN, *The Anthropocene: Key Issues for the Humanities*, London, Routledge, 2019; J. CARADONNA, *Sustainability: A History*, Oxford, OUP, 2016.

⁴ Cfr. H. E. DALY, *op. cit.*, p. 3, ove afferma che «population growth and production growth must not push us beyond sustainable environmental capacities of resource regeneration and waste absorption. Therefore, once that point is reached, production and reproduction should be for replacement only. Physical growth will cease, while qualitative improvement continues».

⁵ Cfr. il noto *Rapporto del Club di Roma* del 1972, contenuto in D.H. MEADOWS, D.L. MEADOWS, J. RANDERS, W.W. BEHRENS III, *The Limits of Growth*, New York, Universe Books, 1972, reperibile on line all’indirizzo www.donellameadows.org/wp-content/userfiles/Limits-To-Growth-digital-scan-version.pdf.

⁶ Si tratta della *UN Conference on the Human Environment*, tenutasi a Stoccolma dal 5 al 16 giugno 1972.

⁷ Cfr. il *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*, Stockholm, 5-16 June 1972, United Nations, New York, 1973, reperibile on line all’indirizzo <https://undocs.org/en/A/CONF.48/14/Rev.1>. Particolarmente significativo appare il Principio n. 2, in forza del quale «The natural resources of the earth, including the air, water, land, flora and fauna and especially representative samples of natural ecosystems,

I documenti successivi, elaborati a cavallo fra gli anni Settanta e Ottanta, hanno ulteriormente affinato l'approccio, segnalando la necessità di introdurre la "variabile ambientale" in tutte le funzioni economiche in chiave di conservazione della natura e nell'ottica di una crescente consapevolezza della necessità di regolare – per non dire "frenare" – l'impatto antropico sugli ecosistemi terrestri, come emerge chiaramente dalla lettura – a titolo esemplificativo – del documento dell'IUCN *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development* del 1980⁸, seguito nel 1982 dalla *World Charter for Nature*⁹.

L'insieme dei movimenti scientifici e di opinione, delle risoluzioni politiche e degli atti normativi del periodo in questione hanno, infine, condotto alla adozione dell'arcinoto *Rapporto Brundtland* denominato *Our Common Future*¹⁰ all'interno del quale la necessità di superare l'equazione "benessere = maggiore disponibilità di beni e consumi" ha assunto la formula di "crescita sostenibile", intesa come «a process of change in which the exploitation of resources, the direction of investments, the orientation of technological change are made consistent with future as well as present needs»¹¹.

must be safeguarded for the benefit of present and future generations through careful planning or management, as appropriate».

⁸ Cfr. il documento *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*, elaborato dalla IUCN – International Union for Conservation of Nature in collaborazione con la FAO, l'UNESCO e il WWF, reperibile on line all'indirizzo <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/WCS-004.pdf>.

⁹ Cfr. la *World Charter for Nature*, adottata con risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 28 Ottobre 1982 (A/RES/37/7, p. 17 ss.), il cui punto 2, in chiave "normativa", significativamente ribadisce che «the genetic viability on the Earth shall not be compromised; the population levels of all life forms, wild and domesticated, must be at least sufficient for their survival, and to this end necessary habitats shall be safeguarded. (3). All areas of the earth, both lands and sea, shall be subjected to these principles of conservation (...). (4). Ecosystems and organisms, as well as the land, marine and atmospheric resources that are utilized by man shall be managed to achieve and maintain optimum sustainable productivity, but not in such way as to endanger the integrity of those other ecosystems or species with which may coexist». Sulla valenza del document nel contesto evolutivo descritto si veda H.W. WOOD, *The United Nations World Charter of Nature: the Developing Nation's Initiative to Establish Protections for the Environment*, in *Ecology Law Quarterly*, 1985, pp. 977-996.

¹⁰ Si tratta del Rapporto presentato da GRO HARLEM BRUNDTLAND, presidente della Commissione mondiale su Ambiente e Sviluppo (*World Commission on Environment and Development – WCED*) istituita nel 1983 dall'ONU, denominato *Our Common Future*, adottato con decisione del Consiglio dei Governatori 14/14 del 16.6.1987, in A/42/427 del 4 agosto 1987, https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/42/427&Lang=E.

¹¹ Cfr. il *Rapporto cit.*, punto 30. Sul carattere innovativo della definizione si vedano, fra i primi, D. HINCHSEN, *Our Common Future: A Reader's Guide. The Brundtland Report Explained*, London, Earthscan, 1987; M. IVANOVA, *Designing the United Nations*

Il concetto – da molti accusato di essere un ossimoro – ha influenzato la discussione successiva divenendo uno degli snodi fondamentali del diritto ambientale contemporaneo: a partire dalla Dichiarazione di Rio del 1992¹² in avanti, infatti, i più significativi accordi internazionali in materia hanno incluso norme volte a garantire un bilanciamento equilibrato fra esigenze economiche e prelievo di risorse naturali, il tutto in un contesto evolutivo in cui il diritto internazionale si è fatto carico di formulare i principi generali della materia (e.g. il “principio di precauzione”, il “principio di responsabilità per danno ambientale”, il “principio di integrazione” etc.) di volta in volta declinati in termini concreti nelle convenzioni specifiche¹³, in atti delle Organizzazioni Internazionali settoriali o regionali e finanche in regole giuridiche interne o in pronunciamenti di varie Corti nazionali e sovranazionali¹⁴.

Sicché, in definitiva, il concetto di “sviluppo sostenibile”, attraverso uno spostamento dal modello lineare a quello “circolare” della crescita qualitativa, è andato ben oltre il tema della salvaguardia della natura, inglobando molteplici fattori, fra i quali oggi di particolare evidenza lo sviluppo socio-culturale, la salute, la lotta alle discriminazioni, la condivisione del *know-how* tecnologico etc., come ben rappresentato dagli obiettivi dell’Agenda 21 ONU¹⁵.

Environment Programme: A Story of Compromise and Confrontation, in *International Environmental Agreements*, 2007, p. 337-361.

¹² Cfr. la *Rio Declaration on Environment and Development*, adottata in esito alla Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo tenutasi a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992, in *Report of UN Conferences*, A/CONF.151/26 (vol. 1) del 12 agosto 1992, http://www.un.org/en/development/desa/populationmigration/generalassembly/docs/globalcompact/A.CONF.151_26_Vol1_Declaration.pdf.

¹³ Com’è stato segnalato in dottrina, il principale risultato della Conferenza di Rio è costituito dall’avvio di una ampia fase di elaborazione di convenzioni c.d. “globali”, fra le quali spiccano la Convenzione sulla diversità biologica, entrata in vigore il 23 dicembre 1993, e la Convenzione sul Clima entrata in vigore il 21 marzo 1994. Ai principi di Rio si ispira anche la Convenzione sulla desertificazione entrata in vigore il 26 dicembre 1996, l’Accordo sulle specie ittiche sconfinanti e altamente migratorie di New York del 4 dicembre 1995, nonché i Protocolli sul Clima siglati a Kyoto nel 1997 e a Parigi del 2016. Per una più ampia rassegna sul punto sia consentito rinviare a S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale ambientale*, in G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali, comunitari e comparati*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 1-48, nonché F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell’ambiente. Principi, regole, problemi*, Bologna, Il Mulino, 2012, *passim*; G. TAMBURELLI, *Ambiente (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 2004.

¹⁴ Il tutto, com’è stato osservato, nella cornice di una crescente “giudizializzazione” del diritto «dove il precedente acquisisce una funzione essenziale, in grado di vincolare o, quanto meno, dirigere il processo decisionale» (cfr. M. ANTONIOLI, *La sostenibilità dello sviluppo tra principi del diritto, proceduralizzazione, eticità e crescita economica*, in *Riv. It. Dir. Pub. Com.*, 2017, p. 35).

¹⁵ Com’è noto con *Agenda 21* si indica un ampio programma di azione adottato dalle Nazioni Unite a seguito della Conferenza di Rio del 1992 su Ambiente e Sviluppo. Si di-

Un simile punto di approdo, in cui le finalità si bilanciano e si mescolano in una costante “ibridazione delle scienze” – e, in definitiva, dell’etica stessa¹⁶ – se per un verso ha avuto il merito di fare largo a una visione sempre più “olistica” dell’ambiente, per altro verso costituisce oggi la principale sfida cui far fronte: quella, cioè, della individuazione del livello di *governance* più adatto a tenere assieme tutti questi aspetti garantendo, al contempo, una efficacia ed effettività dell’azione che garantisca una rapida reazione alla dinamica distruttiva dell’ambiente in senso stretto che negli ultimi anni sembra aver assunto una accelerazione catastrofica.

È in quest’ottica che diritto e struttura istituzionale si fondono in un unico punto di vista e devono essere esaminati congiuntamente.

3. La sostenibilità nel diritto internazionale generale e il problema della sovranità degli Stati sulle risorse naturali interne

Le premesse formulate nei paragrafi precedenti mettono in luce un primo rilevante elemento giuridico: il tema della sostenibilità si è sviluppato anzitutto a livello internazionale attraverso la formulazione di principi connotati da quella che più autori hanno definito una certa “vaghezza”, la cui “normatività” appare di difficile individuazione, anche a causa di un approccio di compromesso che rende assai difficoltosa l’assunzione di decisioni “coercibili” a livello globale.

Indubbiamente la forte componente etica del tema in esame non agevola la condivisione del senso di urgenza e di imperatività della svolta da imprimere allo sviluppo dell’umanità.

Resta, in ogni caso, il fatto che al di là degli accordi generali (spesso formulati per obiettivi di medio e lungo termine e la cui adozione è stata ostacolata da vicissitudini varie fra cui – non ultima – la defezione

vide in 40 capitoli riconducibili ai 4 pilastri della sostenibilità: economia (povertà, sanità, aspetti demografici e produzione); ambiente (atmosfera e clima, acqua, biodiversità e rifiuti); società (inclusione, giustizia, lotta alle discriminazioni etc.); cultura (conoscenza, ricerca, formazione etc.). Il 25 settembre 2015 l’Assemblea Generale ONU ha adottato la Risoluzione 70/1 *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development* (in A/RES/70/1 del 2 Ottobre 2015, p. 15-16301 ss., http://un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E), in cui l’impegno per gli obiettivi tracciati con l’Agenda 21 è stato solennemente riaffermato ed aggiornato.

¹⁶ Il tema qui trattato appare – com’è evidente – strettamente connesso alla cruciale questione dello sviluppo di un’etica globale e al suo necessario recepimento anche nelle relazioni internazionali. Per ragioni pratiche il discorso in questa sede verrà contenuto al tema ambientale. Sia, perciò, consentito rinviare, per quanto più in generale attiene al profilo richiamato, a di L. MANDRIEUX, M. VELLANO (a cura di), *Éthique globale, bonne gouvernance et droit international économique*, Torino, Giappichelli, 2017, ed *ivi* per ult. cit.

di importanti “Stati inquinatori”¹⁷) il diritto internazionale non sembra, fino ad oggi, aver offerto risposte efficaci nel breve termine per dare vita a quei cambiamenti radicali – soprattutto nei Paesi già sviluppati – che sono condizione minima per poter parlare di sostenibilità dello sviluppo nell’ormai immediato futuro.

Il problema è strettamente correlato al fatto che la gestione internazionale della sostenibilità tende inevitabilmente a interferire con la sovranità degli Stati sulle risorse naturali interne, di cui la Comunità internazionale dovrebbe farsi carico sia in termini di contribuzione ai costi (anche del mancato “sfruttamento” per via dei vincoli di conservazione) sia di imposizione di regole e/o di amministrazione esplicita.

In quest’ottica appare interessante esaminare anzitutto il tema della possibilità di affermare l’esistenza di una regola giuridica consuetudinaria circa l’obbligo di difesa e conservazione delle risorse biologiche che vada al di là del semplice divieto di inquinamento transfrontaliero o in spazi condivisi e si spinga fino alla regolazione della biomassa e delle altre risorse ecologiche ubicate esclusivamente sul territorio di un singolo Stato.

È, infatti, dalla possibilità di affermare l’esistenza di una simile regola (e dall’analisi della sua natura giuridica) che può discendere la valutazione circa la capacità del diritto internazionale di fornire risposte alla crisi ambientale nel ristretto lasso di tempo che sembrerebbe ormai disponibile prima della catastrofe ecologica paventata dalla scienza e preannunciata dalla cronaca.

Orbene, per maggiore chiarezza di analisi è necessario premettere che l’oggetto dell’indagine dovrà essere necessariamente ristretto a quelle particolari risorse che, pur collocandosi interamente sul territorio di uno Stato, assumono una importanza “capitale” per l’ecosistema globale, essendo determinanti per il mantenimento degli equilibri climatici, biologici o genetici dell’intero patrimonio naturale mondiale.

Al di sotto di questa soglia, infatti, difetterebbe nell’immediato la condizione legittimante una interferenza nelle politiche nazionali di gestione dell’ambiente e di sviluppo dell’economia (e, dunque, nella sovranità interna), mentre al di sopra si entrerebbe nell’alveo dell’inquinamento transfrontaliero di cui – come già accennato in precedenza – è già stato da tempo accertato il divieto anche sul piano del diritto internazionale generale.

Al fine di ricostruire lo stato dell’arte la dottrina si è mossa secondo i due approcci tradizionali dell’analisi del binomio “*diuturnitas – opinio*

¹⁷ Gli esempi sono, purtroppo, molti e la congiuntura economica degli ultimi decenni tende a moltiplicarli. Basti, a titolo meramente esemplificativo, pensare al recesso degli Stati Uniti dall’Accordo di Parigi sul clima, perfezionatosi lo scorso 4 novembre 2020.

iuris” ovvero del “modello normativo” da verificare secondo la prassi complessiva degli Stati.

Con riferimento al primo approccio (c.d. “classico”) numerosi studiosi hanno anzitutto evidenziato l’anorganicità degli interventi in materia ambientale, da cui si è tratto un primo elemento a sfavore della *diuturnitas*.

Utilizzando come caso emblematico quello della conservazione delle foreste pluviali – ove, quantomeno, sembrerebbe potersi affermare l’esistenza di un ampio consenso sociale a livello globale circa la necessità di drastiche misure di protezione – è stato sottolineato come non risultino «studi che dimostrino che il progressivo adeguamento di (alcune) legislazioni interne a canoni di sostenibilità sia basato su una maggiore sensibilità rispetto all’impatto globale degli effetti della deforestazione o, tanto meno, al rispetto di un obbligo internazionale in tal senso»¹⁸.

La tesi sembra supportata anche dal dato “costituzionale”, che evidenzia la notevole eterogeneità di approcci e contenuti in tema di sostenibilità, espressione dell’autonomia delle scelte e dei valori dei singoli popoli in questa materia¹⁹.

Lo stesso ordinamento italiano – che pure non può dirsi certo “insensibile” al tema – pur avendo ormai da tempo riconosciuto all’integrità ecosistemica la qualificazione di “valore fondamentale” della Repubblica²⁰, si è dovuto appellare nella ricostruzione del fondamento costituzionale dell’ambiente ai vincoli solidaristici o ai diritti fondamentali della persona contenuti negli artt. da 2 a 9 e 32 Cost., rivelando, dunque, una lettura ancora antropocentrica e relativistica della fattispecie²¹ che non

¹⁸ S. DI BENEDETTO, *Sovranità dello Stato sulle risorse naturali e tutela degli equilibri ecologici nel diritto internazionale generale*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 160.

¹⁹ Sul punto, *ex plurimis*, si veda l’analisi di G. GRASSO, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra costituzioni nazionali*, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea, in *Politica del diritto*, 2003, p. 581 ss.

²⁰ Cfr. sul punto, *ex plurimis*, le sentenze della Corte costituzionale n. 167/1987; 210/1987; 641/1987; 407/2002; 536/2002; 222/2003; 226/2003; 227/2003; 62/2005; 85/2013.

²¹ Questo passaggio è comunemente individuato nella sentenza della Corte costituzionale n. 167/1987 ove la Corte, modificando il proprio precedente orientamento, ha chiaramente affermato che «il patrimonio paesaggistico e ambientale costituisce un eminente valore cui la Costituzione ha conferito spiccato rilievo (art. 9 co. 2), imponendo alla Repubblica – a livello di tutti i soggetti che ivi operano e nell’ambito delle rispettive competenze istituzionali – di perseguire il fine precipuo di tutela». Nella successiva sentenza 641/1987 la Corte ha perentoriamente ribadito che la tutela dell’ambiente «è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui essa assurge a valore primario e assoluto». Una siffatta natura giuridica della tutela ambientale trova, tuttavia, il proprio limite proprio nella necessità di un bilanciamento con gli altri diritti fondamentali e le libertà della persona, e, precisamente, con la libertà economica (cfr. artt. 42 e 43 Cost.), da effettuarsi volta per volta in funzione del concreto atteggiarsi della vicenda (cfr. le sentenze 347/1998 e 85/2013 ove la Corte ricorda che nessuno degli elementi contrapposti può rivendicare una assoluta superiorità rispetto agli altri).

rispecchia il presupposto di un “ordine internazionale comune” sulla sostenibilità né, tantomeno, le sue declinazioni concrete per far fronte ai c.d. “*common concerns*”.

In altre parole la tutela del capitale naturale in ottica presente e futura²², pur se assurta a norma primaria, rimane ancorata alla logica dei bisogni da bilanciare volta per volta senza alcun rinvio esplicito a norme generali di rango superiore, bensì quale espressione – al più – di una consonanza o affinità degli ordinamenti democratici e pluralisti contemporanei²³.

Non stupisce, dunque, il tentativo di ricavare elementi di prova della *diuturnitas* dall’ampia propensione degli Stati a concludere accordi internazionali sull’ambiente, tenuto conto che «se da un lato non è contestabile il rilievo circa l’esclusione delle norme pattizie – isolatamente considerate – dal novero delle consuetudini internazionali, occorre, dall’altro lato, chiedersi se una pluralità di trattati e norme convenzionali – assunti, rispetto ad una determinata regola, nel loro insieme – possano integrare un “fatto” normativo tale da erigere la regola stessa al rango consuetudinario»²⁴.

In quest’ottica è stato affermato che una medesima regola può avere «duplicità di rango: pattizio, nelle sedi e nei limiti fissati per via convenzionale, e generale, quale appunto regola di diritto consuetudinario riconosciuta dagli Stati»²⁵, tenuto conto che “l’*usage*” che integra l’elemento della *diuturnitas* può essere rintracciato in vari elementi, fra i quali anche la stesura di norme e regole nell’ambito di trattati internazionali²⁶.

²² Cfr. sul punto, più diffusamente, F. FRACCHIA, Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, 2010, pp 13 ss.; T. GRECO, Da dove vengono i diritti delle generazioni future?, in *Etica & Politica*, 2018, pp. 249-264; B. VIMERCATI, *Il diritto ai beni vitali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, on line.

²³ Cfr. spec. Corte cost., sentenze 347/1998 e 85/2013 *cit.*

²⁴ Cfr. D. PORENA, Il “rango” del principio dello sviluppo sostenibile nella gerarchia delle fonti del diritto: norme pattizie, consuetudini internazionali ed art. 10 della Costituzione, in *Federalismi.it*, n. 15/2016, on line, pp. 18-19, secondo il quale «considerata la consuetudine quale reiterata manifestazione della volontà di obbligarsi al rispetto di una data norma, sembra che ben possano gli stessi trattati internazionali rappresentare idoneo strumento di “prova” della detta volontà». La Corte di giustizia Ue ha in più di un’occasione incluso la stipulazione e la diffusione di convenzioni che contengono la norma di interesse fra gli elementi di accertamento di una consuetudine internazionale. Cfr. sul punto, *ex multis* CGE 25.10.2001, *Repubblica italiana c. Consiglio*, causa C-120/99, in *Racc.*, 2001, p. I-7997; 28.4.2005, *Repubblica italiana c. Commissione*, causa C-410/03, in *Racc.* 2005, p. I-3507; 9.3.2006, *Regno di Spagna c. Commissione*, causa C-323/03, in *Racc.*, 2006, p. I-2161 ss. Per ult. oss. si veda F. CASOLARI, *L’incorporazione del diritto internazionale nell’ordinamento dell’Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2008, spec. p. 88.

²⁵ Cfr. D. PORENA, *op. ult. cit.*, p. 21.

²⁶ Cfr. D. RUZIÈ, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 2006, p. 150.

Tralasciando in questa sede i termini puramente teorici della questione, appare opportuno osservare come per un verso gli accordi internazionali in materia di sostenibilità (e più ancora di ambiente) appaiano davvero troppo frammentati per dedurre una prassi generalmente riconosciuta²⁷.

Per altro verso gli accordi stipulati in materia, pur se riconducibili in gran parte alla categoria dei trattati “generalisti” o “normativi”, conclusi allo scopo di porre regole di condotta comuni a un gran numero di Stati e, in prospettiva, dar vita a una «embrionale legislazione internazionale»²⁸, non possono comunque andare oltre la mera “agevolazione” dell’affermazione nel diritto internazionale consuetudinario di limiti alla libertà di sfruttamento delle risorse naturali di cui gli Stati sono titolari²⁹, vuoi perché la loro natura non incide sulla regola soggettiva «*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*», vuoi perché lo stesso tenore degli accordi internazionali sino ad oggi adottati in materia palesa la totale assenza di una volontà comune di superare il limite della sovranità interna in favore di una gestione condivisa delle risorse naturali di interesse globale ubicate sul territorio di un solo Stato.

D’altra parte, pur non potendosi riepilogare capillarmente l’approccio delle diverse convenzioni internazionali generali sul clima, la biodiversità, le acque, la pesca etc., occorre comunque ricordare che i trattati sullo sviluppo sostenibile si richiamano tutti ai principi di Rio e, in particolare, al principio 2 secondo il quale le risorse naturali sono dominio riservato degli Stati che le posseggono, i quali hanno il diritto di sfruttarle secondo le proprie politiche ambientali ed economiche con l’unico limite di non determinare fenomeni di inquinamento transfrontaliero³⁰.

²⁷ In questo senso V. BARRAL, *Le développement durable en droit international. Essai sur les incidences juridiques d'une norme évolutive*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 202, nonché M. MONTINI, *Evoluzione, principi e fonti del diritto internazionale dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO; E. PICOZZA, *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, CEDAM, 2012, p. 28.

²⁸ Cfr. S. MARCHISIO, *Le convenzioni internazionali...* cit., p. 185, richiamando anche G. MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*, Padova, CEDAM, 1967, pp. 33-34. I trattati normativi sono contrapposti, in questa chiave di lettura, a quelli “contratto”, volti essenzialmente a porre in essere obblighi giuridici fra le parti in funzione di uno scambio di utilità.

²⁹ Cfr. sul punto M. GESTRI, *La gestione delle risorse naturali d'interesse generale per la comunità internazionale*, Torino, Giappichelli, 1996, p. 139-165.

³⁰ Regola, quest’ultima, si comunemente ritenuta di diritto internazionale consuetudinario. sui Vertici sulla Terra di Rio de Janeiro e di Johannesburg e sui loro risultati, v. S. MARCHISIO, G. C. GARAGUSO (a cura di), *Rio 1992: Vertice per la Terra*, Milano, Giuffrè, 1993; C. CAMPIGLIO, L. PINESCHI, D. SINISCALCO, T. TREVES (a cura di), *The Environment after Rio. International Law and Economics*, London-Dordrecht-Boston, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1994; M. POLITI, *Tutela dell'ambiente e 'sviluppo sostenibile': profili e prospettive di evoluzione del diritto internazionale alla luce della conferenza*

Sicché è stato efficacemente concluso sul punto che «i trattati in questione non considerano le risorse ambientali e i processi ecologici essenziali, come il clima e la biodiversità, quali *global commons* appartenenti all'intera umanità, limitandosi a sancire che il loro degrado e la loro perdita costituiscono una preoccupazione comune dell'umanità (*common concern*) che impone il dovere di cooperazione»³¹.

Difficile scorgere in simili presupposti gli elementi materiali di un uso che vada oltre l'obbligo procedurale e di buona fede, i quali da soli non sono certo in grado di amputare la sovranità interna degli Stati in questa materia.

Quanto, poi, all'elemento dell'*opinio iuris*, l'ampia adesione da parte degli Stati alle convenzioni per la tutela degli ecosistemi non sembra, da sola, sufficiente a certificare il convincimento della obbligatorietà della regola della sostenibilità (o, *rectius*, della sua prevalenza sulla sovranità interna) essendo, semmai, segno tangibile di quel *common concern* che innegabilmente anima l'agire della Comunità internazionale negli ultimi decenni in questo settore.

Occorre, in altre parole, evitare di tradurre l'opinione sociale in automatico convincimento degli Stati circa l'obbligatorietà di determinate condotte, come dimostra il fatto che la maggior parte degli accordi sulla tutela dell'ambiente degli ultimi anni ha registrato strenue negoziazioni o, addirittura, vere e proprie opposizioni da parte di un gran numero di Stati³².

di Rio de Janeiro, in *Scritti degli allievi in memoria di Giuseppe Barile*, Padova, CEDAM, 1995, p. 449 ss.; S. MARCHISIO, F. RASPADORI, A. MANEGGIA (a cura di), *Rio cinque anni dopo*, Milano, Giuffrè, 1998; N. SCHRIJVER, F. WEISS (a cura di), *International Law and Sustainable Development: Principles and Practice*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff, 2004; D. FRENCH, *International Law and Sustainable Development*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2004; A. DEL VECCHIO, A. DAL RI JUNIOR (a cura di), *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il Vertice di Johannesburg*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2005.

³¹ Cfr. S. MARCHISIO, *Le convenzioni internazionali...*, op. cit., p. 186, ivi richiamando anche G. PALMER, *New ways to Make International Environmental Law*, in *AJIL*, 1992, pp. 267-268, nonché T. SCOVAZZI, *Considerazioni sulle norme internazionali in materia di ambiente*, in *RDI*, 1989, pp. 602-605. Anche gli autori che hanno sostenuto la necessità di leggere le dinamiche ambientali nell'ottica dell'equità intergenerazionale hanno dovuto ammettere che la prospettiva non avrebbe che potuto essere quella della "*lege ferenda*", stante lo stato dell'arte. Cfr. sul punto D. FRENCH, *International Law and Policy of Sustainable Development*, Manchester, Manchester University Press, 2005, p. 59; E. BROWN, WEISS, *The Planetary Trust: Conservation and Intergenerational Equity*, in *Ecology Law Quarterly*, 1984, p. 495.

³² Si pensi, a titolo esemplificativo, al caso della *World Charter of Nature* cit., che, pur essendo stata adottata dall'Assemblea Generale ONU con l'approvazione di 113 paesi, ha comunque registrato il voto contrario degli Stati Uniti e l'astensione di 18 Stati fra i quali pressoché l'intera America latina. Sul punto, più diffusamente, N. SCHRIJVER, *Sovereignty over Natural Resources. Balancing Rights and Duties*, Cambridge Cambridge University Press, 1997.

Autorevole dottrina ha proposto di utilizzare i preamboli dei trattati più significativi a vocazione universale degli ultimi anni in materia di protezione dell'ambiente e sviluppo sostenibile per dedurne il convincimento degli Stati circa l'esistenza di obblighi generali di protezione delle risorse naturali ovunque ubicate³³.

In effetti alcune delle c.d. "mile stones" del processo di sviluppo del diritto internazionale dell'ambiente contengono passaggi significativi al riguardo.

Senza voler ripercorrere la storia e i contenuti dei vari trattati, è stato significativamente posto in evidenza il contenuto della Dichiarazione di Stoccolma – capostipite degli accordi internazionali di nuova generazione in materia di ambiente – ove l'elenco dei "principi" è preceduto dalla solenne affermazione del convincimento comune dei contraenti circa la necessità degli impegni contenuti nelle dichiarazioni successive³⁴.

Particolarmente significativo appare il fatto che il principio n. 2 della Dichiarazione affermi – nell'ottica indicata – che «the natural resources of the earth, including the air, water, land, flora and fauna, and especially representative samples of natural ecosystems, must be safeguarded for the benefit of present and future generations through careful planning or management, as appropriate».

Da ciò è stato dedotto che «il testo della Dichiarazione esprima una convinzione degli Stati rispetto al suo contenuto; nelle parti in cui il contenuto è formulato in termini obbliganti, come nei principi 2 e 6 (...) si deve ritenere che si tratti di una convinzione della doverosità giuridica, quindi un'*opinio iuris*, di carattere generale vista la partecipazione degli Stati alla Conferenza»³⁵.

³³ Cfr. S. DI BENEDETTO, op. ult. cit., p. 166.

³⁴ La Dichiarazione si apre, infatti, con la formula «[t]he United Nations Conference on the Human Environment (...) states the common conviction that (...)».

³⁵ Cfr. S. DI BENEDETTO, op. ult. cit., p. 168, che cita al riguardo anche l'art. 30 della Carta sui diritti e doveri economici degli Stati del 1974 (Risoluzione 3281 A/RES/3281/XXIX, del 12 dicembre 1974), ove si stabilisce che «the protection, preservation and enhancement of the environment for the present and future generations is the responsibility of all States. All States shall endeavour to establish their own environment and development policies in conformity with such responsibility. The environmental policies of all States should enhance and not adversely affect the present and future development policies in conformity with such responsibility», laddove il termine «responsibility» è stato ritenuto indicare una doverosità della condotta statale che concede ai contraenti solo un margine discrezionale circa le modalità per raggiungere l'obiettivo. Si vedano ulteriormente le osservazioni relative ai cinque principi della *World Charter of Nature* cit. a p. 169. Sulla rilevanza delle Risoluzioni dell'Assemblea Generale dell'ONU in questo ambito quale possibile espressione dell'*opinio iuris* degli Stati si veda anche S. MARCHISIO, Gli atti di Rio nel diritto internazionale, in *RDI*, 1992, p. 581 ss.; D. FRENCH, op. ult. cit., p. 59.

Senonché la scelta degli Stati e il loro convincimento circa l'esistenza di una norma consuetudinaria sull'obbligo di utilizzare le proprie risorse interne rispettando gli equilibri ecologici esistenti dovrebbe essere stimata – specie in un quadro così magmatico come la cooperazione internazionale in materia di ambiente – anche con riferimento al “peso” di ciascun accordo o dichiarazione, al relativo grado di normatività e, soprattutto, alla reiterazione delle statuizioni nell'arco – seppur breve – di un significativo lasso temporale.

Proprio con riferimento a quest'ultimo profilo non può essere ignorato – come già accennato in precedenza – che il principio 2 della Dichiarazione di Rio ha solennemente ribadito la piena sovranità interna degli Stati sulle proprie risorse naturali, affermando che «States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental and developmental policies (...)».

È vero che il principio 3, immediatamente successivo, impone comunque di garantire la sostenibilità intergenerazionale nell'ambito dei propri obiettivi di sviluppo; tuttavia appare, ancora una volta, una obbligazione che lascia un margine di autonomia troppo ampio per poter superare l'affermazione (*rectius*: ri-affermazione) così nitida della piena sovranità interna sulle proprie risorse naturali, confermata, del resto, dalle evidenze empiriche delle condotte nazionali, sino ad oggi davvero poco improntate all'assoggettamento a una qualsivoglia forma di gestione collettiva delle decisioni in materia, o anche solo ad un orientamento della Comunità internazionale.

D'altra parte, volendo adottare la lettura c.d. “normativa” del diritto internazionale generale, contraria al formalismo rigido del binomio *diuturnitas-opinio iuris* per via della natura sostanzialmente acefala o anarchica del diritto internazionale³⁶ e, di conseguenza, propensa a dare valore nell'accertamento delle consuetudini alle prassi concrete degli Stati in un determinato periodo storico (ivi incluse dichiarazioni, attestazioni, riconoscimenti etc.³⁷) la situazione non sembrerebbe migliorare.

³⁶ Si tratta, com'è noto, della tradizione giuridica specialmente di scuola italiana che ha fatto leva sul diritto consuetudinario come “diritto spontaneo” per superare i formalismi della impostazione classica, di cui si è detto. Si vedano, al riguardo, gli scritti di R. AGO, *Scienza giuridica e diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1955; G. BARILE, *Diritto internazionale e diritto interno*, in *RDI*, 1956, p. 449 ss.; P. ZICCARDI, *Consuetudine (Diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1961, p. 490 ss., nonché, per più ampia trattazione, la manualistica contemporanea di diritto internazionale.

³⁷ Cfr. E. CANNIZZARO, *Diritto internazionale*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 120, ove afferma che in menti di transizione (come sotto tanti punti di vista può essere considerato quello che stiamo vivendo) «la ricerca di precedenti comportamenti materiali appare scarsamente significativa al fine di ricostruire lo stato del diritto internazionale (...)». In tal fase, infatti, l'elemento che assume maggior rilievo è la ricostruzione dell'opinione

I più recenti dati di cronaca sembrerebbero, infatti, non solo confermare le considerazioni pessimistiche richiamate, ma, addirittura, superarle in senso sfavorevole alla tutela consuetudinaria delle risorse ambientali interne.

Il Presidente del Brasile Bolsonaro nel suo discorso all'Assemblea generale ONU del 2019 ha affermato che «It is a misconception (...) to state that the Amazon is a world heritage; and it is a misconception (...) to say that our forest is the lung of the world. Resorting to these fallacies, some countries instead of helping, have followed the lies of the media and behaved disrespectfully, with a colonialist spirit. They have questioned what is most sacred to us: our sovereignty!»³⁸.

In occasione del recente dibattito per la 75° Assemblea generale ONU lo stesso Bolsonaro ha ulteriormente ribadito che la “campagna di disinformazione” mondiale sull’entità e l’origine degli incendi in Amazzonia sarebbe alimentata dalle istituzioni internazionali per “interessi oscuri” volti a sminuire il ruolo e l’impegno del Brasile nella conservazione di questa risorsa³⁹.

Nulla di sorprendente ove si consideri il tenore dei discorsi del Presidente Donald Trump nelle medesime circostanze (per nulla aperti al problema ambientale, ma, semmai, orientati alla crescita economica “costi quello che costi”) o lo chocante discorso di Davos del Gennaio 2020, ove ha bollato il movimento di opinione pubblica (specialmente giovanile) guidato dall’attivista Greta Thunberg come “ambientalisti profeti di sventura”⁴⁰.

A chiudere il quadro desolante è possibile, da ultimo, far riferimento al recente discorso pronunciato dal presidente cinese Xi Jinping in occasione della celebrazione del 75° anniversario della conclusione del conflitto sino-giapponese in cui, nel contesto di una chiara rivendicazione di autonomia e sovranità, ha affermato che il popolo cinese non permetterà mai

della comunità internazionale circa l’inadeguatezza delle regole preesistenti ad esprimere l’assetto di interessi e valori dell’ordinamento. In situazioni del genere non è inappropriato indirizzare la ricerca soprattutto sulle dichiarazioni degli Stati (...).

³⁸ Cfr. lo Statement by Mr. JAIR MESSIAS BOLSONARO, President of the Federative Republic of Brazil, 24, September, 2019, 74th session of the United Nations General Assembly – General Debate, disponibile on line all’indirizzo http://statements.unmeetings.org/GA74/BR_EN.pdf.

³⁹ Cfr. Remarks by President JAIR BOLSONARO at the General Debate of the 75th Session of the United Nations General Assembly, 22, September, 2020, reperibile on line all’indirizzo http://estatemnts.unmeetings.org/estatemnts/10.0010/2200922/cVof/Mr0rKnhR/lleAuB7WE9ug_en.pdf. Appare, peraltro, sinistra la rivendicazione del ruolo del Brasile come “world’s largest producer of foodstuffs”, da cui dipenderebbe larga parte delle risorse alimentari mondiali.

⁴⁰ Il video del discorso del Presidente TRUMP è disponibile all’indirizzo internet <https://www.rsi.ch/play/tv/rsi-news/video/wef-di-davos-il-discorso-integrale-di-donald-trump?urn=urn:rsi:video:12646914>.

ad alcun individuo o forza di cambiare la direzione del progresso della Cina o di ostacolare gli sforzi del popolo cinese per ottenere una vita migliore né permetterà mai ad alcun individuo o forza di mettere in pericolo la sua esistenza pacifica e il suo diritto allo sviluppo, di ostacolare i suoi scambi e la sua cooperazione con altri popoli⁴¹.

In sostanza non pare proprio potersi arguire dai discorsi ufficiali dei principali *leaders* mondiali dei paesi “detentori” o “consumatori” delle risorse naturali alcuna volontà di accettare una limitazione della propria sovranità sulle stesse in nome di una condivisione a livello più alto delle politiche e delle strategie sullo sviluppo sostenibile.

3.1. *Segue. Il contributo della giurisprudenza internazionale (cenni e rinvio)*

Un cenno particolare merita, infine, la giurisprudenza sulle condotte degli Stati con riferimento alla tutela degli ecosistemi interni, che, seppur non abbondante (specie con riferimento alla Corte internazionale di giustizia), ha comunque fornito un contributo determinante alla definizione delle regole di governance internazionale dell’ambiente.

Com’è stato giustamente osservato⁴², infatti, è proprio la giurisprudenza ad avviare il processo di progressivo “allargamento” dell’ambito di applicazione del c.d. “principio di precauzione” nel solco del quale hanno potuto trovare collocamento tanto il più generale concetto dello “sviluppo sostenibile”, quanto uno dei suoi più celebri elementi portanti, ossia l’obbligo per gli Stati di prevenire il danno ambientale non solo di altri Stati, ma anche degli spazi comuni al di là della giurisdizione nazionale.

Orbene, la Corte internazionale di giustizia (CIG), com’è noto, ha innanzitutto chiarito nel suo parere sulla minaccia o l’uso delle armi nucleari il fatto che il divieto di arrecare danno ambientale transfrontaliero è parte del diritto internazionale consuetudinario⁴³ e, come tale, determina obblighi e responsabilità degli Stati in tutte le occasioni in cui una deter-

⁴¹ Cfr. il discorso del Presidente della Repubblica Popolare Cinese, XI JINPING, del 3 settembre 2020, su cui si veda <http://www.cinaforum.net/cinque-non-permetteremo-mai-xi-jinping-nellattesa-del-successore-trump-partito-blinda-partito>.

⁴² Cfr. F. FRANCONI, *Sviluppo sostenibile e principio...*, *cit.*, p. 47.

⁴³ Cfr. l’Advisory opinion del 8 luglio 1996 *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion*, in *I.C.J. Reports*, 1996, p. 226 ss. Si tratta del celebre parere reso dalla CIG su richiesta del Segretario Generale delle Nazioni Unite in base alla decisione della Assemblea generale ONU 49/75 K adottata il 15 dicembre 1994, concernente il quesito se la minaccia o l’uso di armi nucleari fossero in ogni circostanza permessi dal diritto internazionale.

minata attività possa produrre ricadute negative sull'ecosistema oltre i confini nazionali⁴⁴.

Il punto è divenuto, così, centrale in una serie di controversie aventi ad oggetto vari illeciti internazionali grazie alle quali è stato possibile espandere la nozione e gli obblighi derivanti dalla responsabilità ambientale degli Stati sia in senso "geografico" (responsabilità per fatti occorsi in aree esterne alla giurisdizione nazionale, o anche in territori di altri Stati) che "di contenuto" (due diligence nel perseguimento di un obiettivo di sviluppo sostenibile e sul bilanciamento fra esigenze economiche, sacrifici dell'ecosistema e diritti delle generazioni future).

Nel noto caso *Gabčíkovo-Nagyymaros Project (Hungary/Slovakia)*⁴⁵ la Corte, chiamata a giudicare il rifiuto unilaterale dell'Ungheria di dare attuazione ad un accordo bilaterale per la costruzione di un complesso sistema di dighe sul Danubio e la conseguente contromisura adottata dalla Cecoslovacchia consistente nella costruzione di una centrale elettrica alternativa (c.d. "variante C") su cui coinvolgere parte delle acque del fiume, ha espressamente affermato che «the concerns for natural environment (...) relate to an "essential interest" of the State within the meaning given to that expression in article 33 of the Draft of the International Law Commission. The Commission, in its commentary (...) included among the situations that could occasion a "state of necessity" a "grave danger to (...) the ecological preservation of all or some of the territory [of a State], and specified, with reference to practice, that "it is primarily in the last two decades that safeguarding the ecological balance has come to be considered an "essential interest" of all States».

Il riconoscimento della natura *erga omnes* del potere-dovere di salvaguardare l'ambiente non porta la Corte a ritenere nello specifico caso giustificato il riconoscimento della scriminante dello "stato di necessità ambientale"; tuttavia apre la strada alla possibilità che ciò accada in futuro: lo sviluppo sostenibile diverrebbe, così, in determinate circostanze un obiettivo legittimo tale da condizionare la interpretazione e l'applicazione di norme dei trattati internazionali⁴⁶.

⁴⁴ Si pensi, nello specifico caso dell'uso delle armi nucleari, all'effettuazione di esperimenti atomici negli atolli del Pacifico, già oggetto di una controversia avanti la CIG nel caso *Nuclear Tests (Australia v. France)*, Judgment, *I.C.J. Reports*, 1974, p. 253 ss., in cui il raggiungimento dell'obiettivo previsto (cessazione dei test in atmosfera) ha impedito alla Corte di esprimersi nel merito. Il tema della responsabilità ambientale era già definito in tutti i suoi contorni anche giuridicamente problematici.

⁴⁵ Cfr. la sentenza della Corte internazionale di giustizia nel caso *Gabčíkovo-Nagyymaros Project (Hungary/Slovakia)*, del 25 settembre 1997, in *Judgments, I.C.J. Reports*, 1997, p. 7.

⁴⁶ Una simile possibilità è, peraltro, già sostenuta nella arcinota *dissenting opinion* del giudice Weeramantry.

Sulla scia dell'approccio espansivo descritto il Tribunale arbitrale internazionale nel caso *Rihn de fer*⁴⁷ conferma la natura consuetudinaria della regola sul danno ambientale e ne allarga il raggio d'azione alle attività poste in essere sul territorio di un altro Stato in virtù di un accordo bilaterale, pervenendo, infine alla dichiarazione che una simile regola deve ritenersi applicabile anche agli accordi precedenti alla sua formazione (come quello oggetto della controversia, risalente al 1839) e imponendo alle parti un dovere di collaborazione per l'individuazione, la valutazione e la prevenzione delle criticità ambientali.

La soluzione in esame, confermata di recente anche dalla CIG nel caso *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area* del 2018⁴⁸, si pone in termini di coerenza con l'ulteriore pronuncia nell'affaire *Pulp Mills*⁴⁹ ove, da ultimo, la Corte di giustizia sembra andare oltre laddove afferma in termini assolutamente perentori e generali che «the principle of prevention, as a customary rule, has its origins in the due diligence that is required of a State in its territory. It is “every State’s obligation not to allow knowingly its territory to be used for acts contrary to the rights of other States»⁵⁰.

L'affermazione, al pari di alcuni altri passaggi delle motivazioni della sentenza, sembrerebbe far emergere l'intenzione della Corte di spingersi oltre il limite della natura “bilaterale” o “pattizia” del vincolo, per affermarne una valenza più ampia e universale nei confronti degli Stati considerati singolarmente⁵¹.

⁴⁷ Cfr. l'*Award in the Arbitration regarding the Iron Rihine (“Ijzeren Rihin”) Railway between the Kingdom of Belgium and the Kingdom of the Netherlands*, decisione del 24 Maggio 2005, in *Reports of International Arbitral Awards*, Vol. XXVII, p. 35-125.

⁴⁸ Cfr. la sentenza della CIG nel caso *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, Compensation, in *I.C.J. Reports 2018*, p. 15-49, concernente il risarcimento per danno anche ambientale subito dalla Costa Rica a seguito della costruzione di una strada lungo il fiume San Juan da parte del Nicaragua, spintosi anche sul territorio della Costa Rica e senza una adeguata valutazione di impatto ambientale dell'opera.

⁴⁹ Cfr. la sentenza della CIG *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, in *I.C.J. Reports 2010*, p. 4 - 97.

⁵⁰ Cfr. il punto 101 delle motivazioni, ove la CIG richiama, al riguardo, sia la propria storica sentenza *Corfu Channel (United Kingdom v. Albania)* (in *I.C.J. Reports 1949*, p. 22) estendendone la portata anche all'ambiente, sia il già richiamato parere sull'uso o la minaccia di utilizzo delle armi nucleari.

⁵¹ Mi riferisco, ad esempio, al punto 188 delle motivazioni, ove la CIG in termini molto ampi afferma che l'obbligo di coordinamento fra Stati attraverso le istituzioni preposte, consistente nella vigilanza e nella prevenzione, «is all the more important in the preservation of the ecological balance, since the negative impact of human activities on the waters of the river may affect other components of the ecosystem of the watercourse such as its flora, fauna and soil. The obligation to co-ordinate, through the Commission, the adoption of the necessary measures as well as their enforcement and observance

Anche in questo caso, tuttavia, la CIG si è guardata bene dal palesare questa volontà anche solo con un *obiter dictum*, sicché le speculazioni sulla forma espositiva adottata, ammesso e non concesso che possano effettivamente ricondursi ad una simile intenzione⁵², lasciano il tempo che trovano in termini di concretezza giuridica: esse evidenziano, tutt'al più, una tendenza evolutiva che richiederebbe ulteriori giudizi sul punto in improbabili controversie future avviate da uno Stato non in base alla violazione di un Accordo, ma sul fragile presupposto dell'esistenza di un limite alla sovranità territoriale determinato dalla salvaguardia ambientale, di carattere consuetudinario e dalla natura di obbligazione *erga omnes* (necessaria per la legittimazione attiva a proporre la controversia)⁵³.

Più in generale, l'esame della giurisprudenza evidenzia l'estrema cautela della Corte e dei Tribunali arbitrali nello spingersi oltre le colonne d'Ercole della sovranità, potendo al massimo giustificare una interpretazione in chiave funzionale dell'esercizio della sovranità nell'interesse (bilanciato e condiviso) delle generazioni presenti e future alla conservazione dell'ambiente.

Il dato non è certamente trascurabile, anche se sul piano giuridico appare insufficiente a garantire una risposta adeguata in tempi brevi alla crisi ambientale che stiamo vivendo.

4. L'esperienza delle Organizzazioni internazionali "intermedie": l'esempio dell'Unione europea.

La tesi secondo cui il problema della "sostenibilità" dei modelli di sviluppo implicherebbe necessariamente una revisione del significato di

assumes in this context a central role in the overall system of protection of the river Uruguay (...) It is, therefore, of a crucial importance that the Parties respect this obligation». In letteratura è stato osservato (cfr. S. DI BENEDETTO, op. ult. cit., p. 246-247) come i termini usati dalla Corte appaiano sproporzionati per un mero obbligo di cooperazione che descrive diritti disponibili delle parti e trascende verso l'obbligo del rispetto del fiume in quanto tale, che graverebbe sulle parti al plurale, non a ciascuna parte nei confronti dell'altra.

⁵² Al di là dei toni trascendenti, infatti, non può dimenticarsi che le osservazioni della Corte si riferiscono pur sempre all'Accordo bilaterale conteso, di cui viene richiamata anche l'istituzione di riferimento (Commissione). Inoltre, anche nel passaggio finale ove l'obbligo viene riferito a "the Parties" (le parti al plurale) è presente l'inciso "therefore", che ancora la conclusione alle premesse dei punti 187 e 188, riferiti specificamente all'Accordo.

⁵³ In altre parole, se la Corte non si assume esplicitamente l'onere di andare oltre il *petitum* in un caso di responsabilità per danno ambientale per violazione di norme convenzionali, l'unica chance di avere "un giudizio" è che uno Stato agisca in base alla norma consuetudinaria *erga omnes* e nell'interesse dell'intera Comunità internazionale che risulterebbe lesa dalla condotta illecita.

“sovranità” degli Stati può trarre ulteriori elementi di conforto – questa volta in positivo – dall’esempio di alcune organizzazioni internazionali regionali o settoriali e, in particolare, dal *modus operandi* dell’Unione europea.

È noto che l’esperienza dell’integrazione europea ha potuto svilupparsi negli ultimi settant’anni grazie alla felice intuizione di creare una organizzazione di scopo cui delegare – secondo la tecnica dei “piccoli passi” – l’amministrazione di determinati ambiti della sovranità nazionale e superare, nell’interesse comune, gli attriti interstatali derivanti dal perseguimento di obiettivi individuali dei singoli membri della Comunità.

L’architrave dell’esperienza comunitaria è, dunque, il “principio di attribuzione” che, nella formulazione contenuta nell’art. 5 TUE postula l’esistenza di spazi giuridici per l’intervento diretto dell’ente sovranazionale volto a creare *standard* di riferimento, porre vincoli all’autonomia decisionale e normativa dei legislatori nazionali nonché fissare obiettivi comuni, così delimitando la stessa sovranità statale nell’amministrazione di fattori economici e materiali di ciascuno Stato membro quando assumano – per qualsiasi ragione – una rilevanza transfrontaliera.

Non è il caso di riepilogare in questa sede le numerosissime occasioni in cui il diritto comunitario – con il concorso determinante della CGUE – ha fatto emergere la capacità di condizionamento degli ordinamenti nazionali anche solo per situazioni che, pur se apparentemente “interne”, risultassero capaci di produrre riverberi diretti o indiretti sugli interessi comuni degli Stati membri (e, dunque, dell’intera Comunità/Unione).

Basti, per quanto qui più interessa, ricordare come l’ambiente abbia a sua volta seguito questa strada lungo l’arco evolutivo dell’esperienza comunitaria, avvalendosi sia degli strumenti positivi (armonizzazione *in primis*), sia di quelli negativi che costituiscono l’armamentario a disposizione della Ue per assicurare il pieno raggiungimento dei propri scopi.

In particolare è noto che, pur essendo la competenza ambientale conquistata relativamente “recente” nel processo di integrazione europea⁵⁴, gli Stati membri hanno avviato forme di cooperazione intergovernativa in materia già a partire dagli anni Settanta con i primi “programmi di azione” volti a inquadrare le iniziative nazionali in un’unica cornice europea coerente e coesa⁵⁵.

⁵⁴ Cfr. l’Atto Unico europeo, che ha esplicitamente incluso l’ambiente fra le competenze comunitarie e il Trattato di Maastricht che lo ha trasformato in un vero e proprio “obiettivo” dell’azione comune degli Stati membri.

⁵⁵ Cfr. il primo programma di azione adottato con dichiarazione del Consiglio delle Comunità europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio del 22 Novembre 1973, in *GUCE* C-112 del 20 dicembre 1973, p. 1 ss. I programmi di azione sono proseguiti lungo tutto il corso dell’integrazione europea, adottando obiettivi e contenuti al mutare delle condizioni giuridiche di riferimento. Attualmen-

Lo sviluppo della materia nei decenni successivi testimonia la crescente attenzione per la salvaguardia degli equilibri eco-sistemici.

Ne sono evidenza almeno 3 fattori diversi: la rapida “ascesa” dell’ambiente nel rango e nelle funzioni normative nel quadro dei Trattati europei; l’apertura delle politiche Ue ai “valori” e agli “obiettivi” internazionali più “propulsivi” in materia; la scelta delle soluzioni giuridiche più efficienti grazie a forme di cooperazione pluridirezionale capaci di coinvolgere al contempo istituzioni, Stati membri ed esponenti della società civile nel raggiungimento dei più elevati livelli di tutela possibili.

Con riferimento al primo aspetto è appena il caso di ricordare come l’ambiente abbia compiuto in poco più di quarant’anni una vera e propria scalata dei ranghi normativi e delle politiche comunitarie, ponendosi al centro dell’attuale fase di elaborazione dello sviluppo economico e sociale dell’Unione.

Si tratta di un processo volto non solo a far emergere la necessità di considerare l’ambiente “centrale” nella elaborazione di tutte le altre politiche europee, ma anche e “soprattutto” ad acclararne il valore “costituzionale” nella gerarchia normativa e delle priorità dell’Unione europea contemporanea⁵⁶: l’accreditamento dello “sviluppo sostenibile” come priorità dell’azione unionale e degli Stati membri (cfr. art. 2 TUE Tr. Maastricht, oggi 3 TUE), l’introduzione di una politica autonoma (cfr. il Titolo VII TCE, oggi XX TFUE), l’ampliamento delle procedure legislative utilizzabili in questa materia (cfr. l’art. 100 A TCE, oggi 114 TFUE) nel dichiarato intento di rafforzarne l’autonomia e l’unità rispetto alle altre, nonché il suo rilievo trasversale a tutte le competenze comunitarie, e, infine, la sua inclusione nella Carta dei diritti fondamentali della Ue come “valore fondamentale” e principio ispiratore di tutte le altre politiche ed iniziative normative, testimoniano il chiaro intento degli Stati membri di porre l’ambiente al centro dell’azione comune, al di sopra degli interessi nazionali e al di là persino delle linee più “avanguardiste” del diritto internazionale⁵⁷.

Tutto questo è stato possibile grazie anche al coinvolgimento pluridirezionale dei soggetti pubblici e privati che compongono la società europea e che hanno fornito nel tempo un costante supporto all’ambiziosa

te è ancora in corso di attuazione il 7° programma di azione (“Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta”, decisione n. 1386/2013/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 Novembre 2013, in *GUUE* L 354 del 28.12.2013, p. 171 ss.). Il Consiglio del 4 ottobre 2019 ha, peraltro, sollecitato la Commissione a presentare una proposta ambiziosa e mirata per l’8° programma di azione per l’Ambiente, ispirata ai criteri del *Green Deal*.

⁵⁶ Sul punto si vedano le considerazioni di P. A. PILLITTU, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell’Unione europea*, in P. FOIS, *Il principio...cit.*, pp. 219 ss.

⁵⁷ Cfr. P. A. PILLITTU, *op. cit.*, p. 245.

visione descritta: l'Unione si è, anzitutto, basata su un modello di condivisione dei propri obiettivi ambientali con gli Stati membri, favorito dalla natura "concorrente" della competenza in esame e dall'adozione di atti di armonizzazione "minima" con facoltà per gli Stati membri di mantenere o introdurre misure più protettive in ragione di specifiche criticità locali.

È stato, così, possibile aprire l'attività normativa in materia a un importante apporto della *soft law* in termini di linee guida, *standard* comuni e obiettivi programmatici⁵⁸ per la cui elaborazione si è reso utile e necessario il supporto di agenzie⁵⁹, enti territoriali⁶⁰ e operatori economici o attori della società civile cui, peraltro, è stato riconosciuto un ampio accesso alle informazioni e ai procedimenti sulla scorta di quanto indicato dalla Convenzione di Aarhus⁶¹.

Nel Sistema descritto la giurisprudenza ricopre, ovviamente, un ruolo strategico, poiché assicura il rispetto delle regole europee (soprattutto con le procedure di infrazione⁶² e l'interpretazione delle fonti⁶³) nonché la loro coerenza con gli *standard* internazionali che l'Unione ha assunto come riferimento.

Infine, sempre nell'ottica di "circoscrivere" l'autonomia nazionale in funzione del raggiungimento dei più elevati livelli di tutela appaiono par-

⁵⁸ Cfr. J. SCOTT, *Flexibility, "Proceduralization" and Environmental Governance in the EU*, in G. DE BURCA, G. SCOTT (a cura di), *Constitutional Change in the EU. From Uniformity to Flexibility?*, London, Hart Publishing, 2000, p. 270-271. Fra gli strumenti di flessibilità è stato segnalato il c.d. "metodo aperto di coordinamento" per il quale si vedano in dottrina A. KRAMER, A. KLASSING, I. HOMEYER, *The EU Open Method of Co-ordination: Risks & Chances for Environmental Policy*, on line all'indirizzo https://www.ecologic.eu/sites/files/project/2013/1821_paper_omc.pdf; D.M. TRUBEK; L.G. TRUBEK; *Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination*, in *ELJ*, 2005, p. 343 ss.; O. PORCHIA, *Principi dell'ordinamento europeo: la cooperazione pluridirezionale*, Bologna, Zanichelli, 2008, p. 213.

⁵⁹ Cfr. l'Agenzia europea per l'ambiente (EEA) e, sotto certi profili, anche quella per la sicurezza alimentare (EFSA).

⁶⁰ Si pensi all'ampio coinvolgimento nella fase progettuale delle politiche ambientali degli enti territoriali quali municipalità, regioni o *lander*, enti di area vasta etc.

⁶¹ Cfr. la Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, in vigore dal 30 ottobre 2001, cui l'Ue ha aderito con decisione 2005/370/Ue del Consiglio del 17 febbraio 2005, in *GIUIE* L 124 del 17.5.2005, p. 1 ss.

⁶² Le procedure di infrazione rappresentano una parte importante del contenzioso fra l'Ue e gli Stati membri. È sufficiente constatare come nel solo 2020 e al momento in cui si scrive, nonostante le difficoltà derivanti dalla pandemia CoviD-19 la Commissione ha adottato ben 61 provvedimenti in materia, dato che sale a 1287 nel quadriennio (cfr. i dati tratti dal database <http://ec.europa.eu/info/law/infringements.eu>).

⁶³ Mi riferisco, inter alia, al ruolo che la Corte ha svolto a titolo esemplificativo nell'espansione dei diritti dei singoli, garantendo al contempo una efficace collaborazione "dal basso" nell'opera di sorveglianza sul rispetto delle norme ambientali europee. Cfr., *ex plurimis*, CGUE 7 gennaio 2004, causa C-201/02, *Wells*, in *Racc.* 2004, p. I-723, sulla efficacia verticale della direttiva "V.I.A."

ticolarmente significativi i vincoli procedurali imposti agli Stati membri nell'adozione di norme o provvedimenti amministrativi in tema di ambiente: dall'obbligo di notifica ex art. 114 TFUE alla necessità di elaborare la V.I.A., il diritto ambientale europeo appare strutturato sulla necessità di una *reliability* degli Stati rispetto alle finalità comuni, giustiziabile sia in sede interna che sovranazionale con un effetto di *enforcement* che sembra non avere attualmente eguali sulla scena internazionale.

Sicché già sotto il profilo strutturale e sistematico sembrerebbe potersi affermare che nell'esperienza giuridica dell'Unione europea l'integrazione fra considerazioni ambientali nei processi decisionali e rispetto in concreto degli obiettivi comuni possa dirsi sicuramente possibile e, anzi, vera e propria "norma giuridica" applicabile in sede di elaborazione normativa, prassi amministrativa o attività giudiziaria.

4.1. *Segue.* Ambiente e sviluppo nelle politiche Ue. La "rivoluzione green" e il nodo delle competenze

L'efficacia dell'apparato normativo e istituzionale descritto si misura nella capacità concreta della politica ambientale europea di porsi obiettivi ambiziosi e raggiungerli nei tempi previsti.

In quest'ottica il momento che stiamo vivendo appare cruciale per misurare questa "capacità di autodeterminazione" che, implicitamente, si coniuga alla efficienza del sistema di ripartizione delle competenze in questa specifica materia.

Il rinnovo del Parlamento europeo e della Commissione nel 2019 è avvenuto in concomitanza al manifestarsi nel mondo degli effetti drammatici dell'accelerazione del cambiamento climatico e dell'emergere di un vasto movimento di protesta che, attraverso manifestazioni praticamente in tutti gli Stati, ha mobilitato oltre 7.500.000 persone per chiedere l'abbandono del modello consumistico di mercato degli ultimi 50 anni e il superamento delle tecnologie a combustibili fossili.

A pochi mesi di distanza, nel 2020, la pandemia da Covid-19 ha scatenato una crisi sanitaria, economica e sociale senza precedenti.

In questo terribile scenario la Commissione europea ha presentato un piano articolato ed estremamente ambizioso per trasformare queste sfide in opportunità.

Nel suo discorso di insediamento, pronunciato il 16 luglio 2019 davanti alla sessione plenaria del Parlamento europeo, la neo-eletta Presidente Ursula Von der Layen ha rivendicato questa responsabilità di fronte alle generazioni presenti e future leggendola, però, come una straordinaria

occasione di cambiamento, rilancio politico, sociale ed economico, nonché di *leadership* globale futura⁶⁴.

Secondo la Von der Layen, infatti, l'Unione dovrà guidare una vera e propria "riscossa ecologica globale" assumendo la guida dei «negoziati internazionali volti ad aumentare il livello di ambizione delle altre principali economie entro il 2021. Infatti per produrre un impatto reale occorre non solo essere più ambiziosi a livello europeo (...) ma che il mondo intero avanzi nella stessa direzione».

I propositi, com'è noto, si sono tradotti in un articolato pacchetto di misure collegate fra loro che ha assunto la denominazione di *Green Deal*⁶⁵, nella presentazione di un emendamento al regolamento (UE) 2018/1999 sulla neutralità climatica (definito ambiziosamente "legge europea sul clima")⁶⁶, nonché a un programma di investimenti – in parte anche straordinari e legati alla crisi Covid⁶⁷, ma, comunque, collegati al filone "ambientalista" – che hanno condizionato la discussione sul bilancio pluriennale e, per quanto qui più specificamente interessa, sulla nuova PAC.

Al centro delle diverse strategie della Commissione si colloca l'obiettivo, che si intenderebbe rendere giuridicamente vincolante attraverso la legge europea sul clima, di raggiungere la neutralità climatica continentale entro il 2050.

Ed è proprio su questo "banco di prova" che è possibile formulare alcune considerazioni "prognostiche" sulla capacità dell'Unione di porre in essere azioni realmente "innovative" per il superamento delle attuali resistenze al cambiamento dei modelli sociali ed economici dei paesi più avanzati.

⁶⁴ Cfr. il discorso della Presidente della Commissione europea, URSULA VON DER LAYEN, al Parlamento europeo del 16 luglio 2019, disponibile on line sul sito <http://ec.europa.eu/italy/news/ursula-von-der-layen-discorso-di-apertura-della-seduta-plenaria-del-parlamento-europeo-it>, ove si legge, in particolare, l'affermazione solenne che «la nostra sfida più pressante è la salute del pianeta. È la responsabilità più grande e l'opportunità maggiore dei nostri tempi».

⁶⁵ Cfr. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni "*The Green Deal europeo*" dell'11.12.2019, COM(2019) 640 final.

⁶⁶ Cfr. la Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (UE) 2018/1999 (legge europea sul clima) del 4.3.2020, COM(2020) 80 final.

⁶⁷ Cfr. in particolare il piano di aiuti denominato "*Next Generation EU*", che prevede la creazione di un nuovo strumento per la ripresa con una dotazione finanziaria iniziale di 750mld di euro, cui si affiancheranno azioni mirate della BEI, che verrà parzialmente convertita a "Banca europea del clima". Per un dettaglio delle misure e degli obiettivi sia consentito rinviare al sito della Commissione europea <http://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe-it>, nonché a quello del Consiglio <http://consilium.europa.eu/it/infographics/mgeu-covid-19-recovery-package>.

In estrema sintesi la norma prevede che la neutralità climatica debba essere raggiunta al più tardi entro il 2050 (cfr. art. 2 par. 1).

Per perseguire questo traguardo alla Commissione europea viene affidato il compito di adottare atti delegati che fissino la “traiettoria” di avvicinamento, rivedendo periodicamente gli obiettivi raggiunti e quelli ancora da raggiungere in un contesto che tenga assieme i profili economici⁶⁸, l’equità⁶⁹ e gli sviluppi internazionali⁷⁰.

Con cadenza quinquennale la Commissione dovrà monitorare i progressi degli Stati membri ed eventualmente emettere delle raccomandazioni in caso di inadeguatezza delle misure adottate a livello nazionale (cfr. art. 6).

Le valutazioni dovranno, peraltro, essere effettuate su base scientifica con il supporto dell’Agenzia europea per l’ambiente (EEA) e un’ampia partecipazione del pubblico (cfr. artt. 7 e 8).

Orbene, per il corretto assolvimento del compito affidatole la Commissione europea dovrà superare un problema “interno” ed uno “esterno”.

All’interno dell’Unione l’efficacia della disciplina descritta dipenderà strettamente dal metodo di coordinamento prescelto, improntato alla c.d. “tecnica aperta”.

In sostanza, all’istituzione Ue sono affidati poteri di indirizzo mediante raccomandazioni, mentre la loro concreta attuazione sarà compito esclusivo degli Stati membri, i cui atti saranno valutati e confrontati in sede di revisione.

L’approccio ha destato perplessità.

È stato, infatti, evidenziato – facendo riferimento alle precedenti esperienze in ambito economico e occupazionale – che «le prime esperienze di applicazione del metodo aperto di coordinamento hanno rivelato le profonde lacune di questo modello. La maggior parte degli Stati membri, infatti, non è riuscita a dare un’attuazione spontanea alle raccomandazioni dell’Unione europea, specialmente quando ciò richiedeva riforme economiche e sociali importanti, in grado di incidere su consolidati interessi nazionali. Il progressivo deterioramento della finanza pubblica in molti Paesi durante il primo decennio di vita dell’euro, così come i risultati deludenti dell’attuazione dei grandi piani europei per il progresso economico e sociale, quali la «strategia di Lisbona» o «Europa 2020», hanno

⁶⁸ Cfr. l’art. 3 par. 3, ove la Commissione viene imposto di tenere conto, *inter alia*, dei costi, della competitività economica dell’Unione, dell’accessibilità economica all’energia *green* (cfr. lett. a, b, d, g).

⁶⁹ Cfr. le lett. e), h) dell’art. 3 *cit.*

⁷⁰ Cfr. la lett. i) dell’art. 3 *cit.*

mostrato i limiti di un metodo di coordinamento fondato essenzialmente sugli strumenti non vincolanti ed il confronto tra pari»⁷¹.

Sicché viene auspicata come minimo una riforma del modello di *governance* ambientale con il passaggio al “modello chiuso”, basato sull’assunzione di obblighi giuridicamente vincolanti e sull’uso di strumenti coercitivi da parte delle istituzioni Ue per sanzionare la violazione delle regole⁷², come avvenuto nel caso della *governance* economica a seguito dell’adozione del regolamento Ue 1173/2011 sulla sorveglianza di bilancio⁷³ e 1174/2011 sulla correzione degli squilibri macroeconomici della zona euro⁷⁴.

La questione dell’effettività, in altre parole, sembrerebbe scontrarsi con la carenza di basi giuridiche nel Trattato per l’introduzione di “sanzioni” a carico degli Stati membri irrispettosi dei limiti di emissione dei gas-serra in relazione all’obiettivo della neutralità climatica, e, dunque, ancora una volta con l’inadeguatezza degli strumenti sovranazionale di contenimento della sovranità nazionale.

Senonché, nel caso dell’ordinamento Ue la questione potrebbe trovare già oggi parziale soluzione per una serie concomitanti di ragioni.

In primo luogo la legge europea sul clima va collocata nel contesto più generale dei Trattati, laddove non mancano norme di carattere generale che potrebbero offrire spunti di coercibilità delle condotte statali non in linea con gli obiettivi in esame.

Occorre, infatti, rammentare che il mancato rispetto degli obiettivi intermedi – per quanto fissati con semplice “raccomandazione” della Commissione – costituisce ostacolo al raggiungimento del traguardo finale della neutralità climatica (quest’ultima, al contrario, vincolante) da parte dell’Unione e, contestualmente, viola gli obblighi di solidarietà e cooperazione leale con la Ue e gli altri Stati membri.

⁷¹ Così L. LIONELLO, Il Green Deal europeo. Inquadramento giuridico e prospettive di attuazione, in *JUS, Vita e Pensiero*, on line all’indirizzo <https://jus.vitaepensiero.it/news-papers-il-green-deal-europeo-inquadramento-giuridico-e-prospettive-di-attuazione-5330.html>.

⁷² Cfr. sul punto F. AMTENBRINK; J. DE HAAN, Economic governance: fiscal policy discipline versus flexibility, in *Common Market Law Review*, 2003, p. 1086.

⁷³ Cfr. il regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 Novembre 2011, relativo all’effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro, in *GUUE* L 306 del 23 novembre 2011, p. 1 ss.

⁷⁴ Cfr. il regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 Novembre 2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro, in *GUUE* L 306, del 23 Novembre 2011, p. 8 ss.

In altre parole verrebbe certamente in rilievo l'art. 4 TUE, che, peraltro, recepisce il più generale dovere di buona fede nell'esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati⁷⁵.

La giurisprudenza della Corte consente di coniugare in senso verticale e orizzontale il vincolo in questione, e, dunque, di coprire tanto l'esigenza dell'Unione in quanto tale di garantire l'efficacia delle disposizioni in esame e il raggiungimento dell'obiettivo finale, quanto quella degli Stati membri di non subire gli effetti anticoncorrenziali e sleali di una condotta statale contraria al vincolo della solidarietà.

Infatti, se in un tempo risalente la CGUE ha interpretato l'art. 10 TCE prevalentemente nell'ottica di garantire la correttezza in una dimensione verticale e unidirezionale (rapporto fra Stati e CE, come nel caso del dovere di trasporre tempestivamente le direttive o di eseguire le sentenze della Corte⁷⁶), l'approccio "estensivo" descritto in precedenza ha consentito di spaziare verso una dimensione orizzontale e bi-direzionale fra Stati membri⁷⁷ o fra Stati e istituzioni europee⁷⁸.

Sicché ben può affermarsi che l'art. 4 TUE, come formulato dopo il Trattato di Lisbona, «fonda quel patto di solidarietà tra l'Unione e gli Stati membri» su cui riposa l'obbligo generale di cooperazione che impone un vero e proprio dovere in capo agli Stati di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dei Trattati stessi e garantire l'effettività del sistema giuridico Ue astenendosi da condotte contrarie alla sua coerenza interna ed esterna.

In secondo luogo la coercibilità delle norme ambientali in esame può derivare anche dall'azione indiretta dei privati chiamati dalle stesse disposizioni del Titolo XX del TFUE a concorrere alla sorveglianza e all'attuazione del diritto Ue in materia.

Infatti, tanto la c.d. "efficacia diretta" quanto quella "processuale" del diritto ambientale dell'Unione hanno più volte garantito l'*enforcement* a livello nazionale grazie al c.d. "sindacato giurisdizionale diffuso" del rispetto degli obblighi procedurali gravanti sugli Stati⁷⁹ cui sembrerebbe

⁷⁵ Ciò anche in considerazione del fatto che il raggiungimento degli obiettivi di neutralità climatica deriva dalla sottoscrizione di precisi accordi internazionali da parte dell'Unione europea, come, ad esempio, quello di Parigi.

⁷⁶ Cfr., a titolo esemplificativo, la sentenza della Corte di giustizia 10 aprile 1984, *Von Colson*, causa 14/83, in *Racc.* 1984, p. 01891.

⁷⁷ Cfr. *ex plurimis*, la sentenza della Corte di giustizia 5 ottobre 1994, causa C-165/91, *Van Munster*, in *Racc.* 1994, p. I-04661.

⁷⁸ Cfr., *ex plurimis*, la sentenza della Corte di giustizia 22 ottobre 2002, causa C-94/00, *Roquette Frères II*, in *Racc.* 2002, p. I-09011.

⁷⁹ Cfr., *ex plurimis*, CGUE 18.10.2011, cause riunite da C-128/09 a C-131/09, C-134/09 e da C-134/09 a C-135/09, *Boxus e Roua*, in *Racc. digit.* ECLI:EU:C:2009:328, punti 50-56; ord. 17.11.2011, cause riunite C-177/09 e C-179/09, *Le Poumon Vert de la Hulpe*, in *Racc.* 2011, p. I-00173, punti 42 e 45; 16.2.2012, causa C-182/10 *Solvay*, in *Racc. digit.*

potersi ricondurre anche il vincolo a compiere scelte normative in linea con gli obiettivi intermedi della politica climatica Ue (ovviamente nei limiti di una valutazione di ciascun provvedimento e della sua effettiva capacità di comprometterli), nonché ad eseguire le notifiche e gli iter procedurali previsti dalla disciplina ambientale in esame onde assumere decisioni “motivate” quanto all’eventuale scostamento dalla traiettoria tracciata dalla Commissione (cfr. l’art. 6 par. 3 lett. b del progetto di legge europea sul clima).

Infine merita di essere segnalato anche il fatto che in virtù del già richiamato “principio di integrazione” la giurisprudenza Ue ha consentito il perseguimento di finalità ambientali da parte di atti aventi prevalente oggetto e fondamento economico⁸⁰, nonché di applicare cumulativamente più basi giuridiche quali l’art. 192 e l’art. 207 TFUE, riconoscendo, così, alle disposizioni ambientali una piena “agibilità” anche in contesti solo indirettamente collegati ad esse⁸¹.

Ne consegue che anche ciò che potrebbe non godere di una coercibilità diretta ben potrebbe beneficiare dell’effetto sinergico di altre disposizioni che presuppongano o sottointendano la piena adesione da parte degli Stati membri agli obiettivi periodici di riduzione delle emissioni inquinanti fissati dalla Commissione.

In altre parole e in definitiva, dunque, per quanto il margine di autonomia e discrezionalità degli Stati membri assicurato dall’art. 192 TFUE possa imporre cautela nella possibilità di riconoscere una piena giustiziabilità del mancato rispetto della traiettoria indicata dalla Commissione per l’avvicinamento all’obiettivo finale della neutralità climatica nel 2050, in base alle considerazioni esposte una simile possibilità non sembra poter essere esclusa in radice.

Ne consegue che, sebbene possa risultare condivisibile la critica verso il modello aperto, l’Unione conserva anche in questo contesto una certa capacità di condizionare e limitare anche in senso “giuridico” la sovranità nazionale sulle scelte da effettuare per il rispetto degli impegni sulla neutralità climatica assunti anche a seguito dell’accordo di Parigi.

Per quanto concerne il c.d. “problema esterno” si è già detto che nel discorso di insediamento la Von der Layen ha sottolineato il fatto che l’Europa da sola non può contribuire efficacemente all’inversione del

ECLI:EU:C:2012:82, punti 41-43 e 47-50; 11 Settembre 2012, causa C-43/10, *Nomarchia-ki Aftodioikisi Aitoloa Karnais*, in *Racc. digit.* ECLI:EU:C:2012:560, punti 79-90.

⁸⁰ Cfr., a titolo esemplificativo, le sentenze della Corte di giustizia 19.9.2002, causa C-336/00, *Huber*, in *Racc.* 2002, p. I-7699, punto 33; 23.10.2007, causa C- 440/05, *Commissione c. Consiglio*, in *Racc.*, 2007, p. I-9097, punto 60.

⁸¹ Cfr. il caso del diritto penale nazionale a presidio dell’ambiente, CGUE 13.9.2005, causa C-176/03, *Commissione c. Consiglio*, in *Racc.*, 2005, p. I-7879, punto 48; 23 ottobre 2007, *Commissione c. Consiglio*, *cit.*, punti 62-63.

trend climatico negativo o alla salvaguardia della biomassa su scala globale: è indispensabile che gli sforzi del “vecchio continente” si coniughino a quelli di molti altri paesi sviluppati onde rendere le scelte di ciascuno capaci di impattare sul destino di tutti.

Per spingere altri Paesi a questa scelta la Ue intende adottare una serie di misure fra le quali spicca nel pacchetto “Green Deal” il progetto di una “carbon tax” alle frontiere (*Carbon Border Adjustment Mechanism* o CBAM).

In sostanza imponendo un dazio aggiuntivo sulle importazioni più inquinanti l’Unione otterrebbe il doppio vantaggio di disincentivare la delocalizzazione verso paesi terzi meno rigorosi in fatto di ambiente e incentivare le economie più dipendenti dal mercato europeo a investire in riduzione delle emissioni e dei consumi di materie prime.

A questo fine, in attesa che la proposta prenda forma, è possibile interrogarsi sulla compatibilità di un simile approccio con le regole internazionali poste a protezione del commercio.

È noto che all’interno del GATT sono presenti almeno due principi che potrebbero indurre a ritenere potenzialmente illegittima una simile scelta: l’art. I. che impone la c.d. “clausola antidiscriminatoria” attraverso il principio della nazione più favorita, e l’art. II che sancisce il principio del trattamento nazionale.

In sostanza, configurando il CBAM come uno strumento volto a sfavorire i prodotti provenienti da Paesi terzi realizzati con tecnologie a maggiore “impronta di carbonio”, l’Unione potrebbe vedersi rimproverata la violazione di questi basilari principi del commercio internazionale, il tutto, peraltro, nell’assoluta incertezza ed opinabilità dei criteri di calcolo dell’impatto ambientale delle diverse modalità produttive.

Al riguardo è stato suggerito che equiparando i dazi sui prodotti importati ai costi imposti alle produzioni europee di carbonio nel quadro del sistema ETS sarebbe possibile invocare l’art. II, par. 2 lett. a) del GATT che contiene una clausola di equivalenza fra i dazi in oggetto e le imposizioni interne⁸².

In alternativa potrebbe essere invocato anche l’art. XX GATT, che permette una serie di eccezioni al divieto di discriminazione fra le quali anche quelle “ambientali” legate – *inter alia* – alla tutela delle risorse naturali esauribili.

Una simile ipotesi sembra trovare conforto nella stessa giurisprudenza WTO che ha già affrontato il tema delle misure nazionali volte a sal-

⁸² Cfr. L. LIONELLO, op. ult. cit. L’art. II, par. 2, lett. a) GATT stabilisce che «nothing in this article shall prevent any contracting party from imposing at any time on the importation of any product a charge equivalent to an internal tax».

vaguardare *stock* biologici selvatici o risorse naturali potenzialmente in contrasto con la libertà dei commerci.

Nei casi *United States – Gasoline*⁸³, concernente la normativa statunitense sulle emissioni da combustione di prodotti derivati dal petrolio, e *US – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*⁸⁴, relativo al divieto di importazione negli USA di gamberetti pescati senza l'adozione di adeguate tecniche di salvaguardia delle tartarughe marine, l'*Appellate Body* del WTO ha efficacemente sintetizzato le ragioni per le quali gli Accordi negoziati a seguito dell'Uruguay round devono ritenersi "permeabili" rispetto alle preoccupazioni correnti nella comunità internazionale sulla necessità di salvaguardare l'ambiente quale valore non tangibile in grado di costituire eccezione alle regole generali sul commercio internazionale, indicando chiaramente il percorso logico-giuridico da seguire per accertare l'appropriatezza delle misure nazionali adottate all'uopo.

L'*Appellate Body* ha anzitutto chiarito come l'eccezione di cui all'art. XX GATT lett. g)⁸⁵ non possa essere interpretata restrittivamente limitandone la portata alla sola conservazione delle risorse naturali "inorganiche" (come il petrolio, il carbone etc.), ben potendo la regola essere estesa anche alle risorse biologiche, ancorché astrattamente "rinnovabili" attraverso la naturale riproduzione.

Nel *Report* sull'*affaire* dei gamberetti il passaggio è nitido laddove si sottolinea che «one lesson that modern biological sciences teach us that living species, through in principle, capable of reproduction and, in that sense, "renewable", are in certain circumstances indeed susceptible of depletion, exhaustion and extinction, frequently because of human activities. Living resources are just as "finite" as petroleum, iron and other non-living resources»⁸⁶.

In secondo luogo i *Report* in oggetto sottolineano l'importanza di una interpretazione e applicazione delle norme del GATT in chiave dinamica

⁸³ Cfr. il *Report* dell'*Appellate Body* WTO, *United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, AB-1996-1, WT/DS2/AB/R del 26 aprile 1996, reperibile sul database WTO all'indirizzo www.wto.org.

⁸⁴ Cfr. il *Report* dell'*Appellate Body* WTO, *US- Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, DS58/AB/R e DS61/AB/R, del 12 ottobre 1998, reperibile sul database WTO all'indirizzo www.wto.org.

⁸⁵ L'articolo, nella parte qui di interesse, recita: «Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures: (...) (g) relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption (...)».

⁸⁶ Cfr. il punto 128 del *Report*.

ed evolutiva, ossia come capaci di incorporare le preoccupazioni ambientali contemporanee, dal momento che in esito ai negoziati dell'*Uruguay Round* la premessa all'Accordo è stata modificata: l'obiettivo legittimo del pieno sfruttamento delle risorse naturali è stato, infatti, ridefinito come «optimal use of the world's resources in accordance with the objective of sustainable development», circostanza che incorpora la dinamica evolutiva dello stesso diritto internazionale dell'ambiente nella prospettiva del commercio internazionale⁸⁷.

Infine l'A.B. perviene ad affermare *expressis verbis* che le priorità ambientali possono giustificare misure commerciali restrittive in deroga ai principi generali GATT ove finalizzate a indurre paesi terzi a elevare i propri *standard* di tutela in accordo con la legislazione nazionale del paese che impone la restrizione, purché questa mantenga coerenza con i principi di non discriminazione e di proporzionalità⁸⁸.

Le preoccupazioni sul *Carbon Border Adjustment Mechanism* Ue in relazione alle regole del commercio internazionale potrebbero, così, trovare una soluzione nella lettura evolutiva e contestualizzata delle regole GATT/OMC nonché, più in generale, nella progressiva apertura del diritto dell'economia e del commercio internazionale ai c.d. *non-trade values*, fra i quali la sensibilità ambientale occupa ormai uno dei primi posti⁸⁹.

Naturalmente lo strumento in discussione – onde rispettare i canoni della non discriminazione e della proporzionalità – dovrebbe accompa-

⁸⁷ Significativamente l'*Appellate Body* nel caso dei gamberetti richiama a questo proposito gli orientamenti della CIG al riguardo e spinge sulla nozione di concetti «embodied in a treaty by definition “evolutionary”» i quali non possono rimanere inalterati a fronte di un radicale mutamento dello scenario, quale l'attuale crisi ambientale globale certamente è. Cfr., in particolare, il punto 128 e la nota 109 del *Report*.

⁸⁸ Si vedano sul punto, più diffusamente, le considerazioni dell'*Appellate Body* nel report sul caso dei gamberetti, punti 163-184. Per un'analisi della questione in dottrina si vedano E. BARONCINI, *L'organo di appello dell'OMC e il rapporto tra commercio e ambiente nell'interpretazione dell'art. XX GATT*, in AA. VV., *Rapporti tra ordinamenti e diritti dei singoli. Studi degli allievi in onore di Paolo Mengozzi*, Napoli, 2010, pp. 429 ss.; S. DI BENEDETTO, *Modelli giuridici di eccezione e integrazione di valori non commerciali: dall'esperienza del diritto GATT/OMC ai regimi di protezione degli investimenti esteri*, in *DCI*, 2013, p. 405 ss.

⁸⁹ Per una più ampia disamina in materia sia consentito rinviare a M. VELLANO, *Religione, etica e sovranità economica e finanziaria nel mondo contemporaneo*, in L. MANDRIEUX; M. VELLANO (a cura di), *Éthique globale, bonne gouvernance et droit international économique*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 13 ss.; G. SACERDOTI, *La disciplina del commercio internazionale e la protezione dell'ambiente*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio... cit.*, p. 63 ss.; L. BOISSONS DE CHAZOURNES, *Éthique environnementale e droit international*, in N. BOSCHIERO (a cura di), *Ordine internazionale e valori etici*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2004, p. 269 e ss. ed anche P. GALLUZZI, *International Law and the Protection of the Environment: “Shared Universal” Rules or “Unethical” Imposition of a Western Agenda?*, in *Federalismi.it*, pp. 327 ss.

gnarsi all'interno dell'Unione a un effettivo (e simmetrico) rispetto della traiettoria di avvicinamento al traguardo della Conferenza di Parigi (ulteriore elemento che deporrebbe per una vincolatività degli obiettivi intermedi fissati dalla Commissione) e da criteri di calcolo dell'impronta ambientale delle filiere produttive scientificamente fondati e il più possibile condivisi a livello internazionale⁹⁰.

5. Considerazioni conclusive

Le considerazioni svolte nei paragrafi precedenti mostrano come il diritto internazionale generale a tutt'oggi sia privo di strumenti giuridicamente efficaci per imporre ai singoli Stati una limitazione della propria sovranità interna in funzione della tutela di risorse naturali biologiche di interesse globale.

A meno di evoluzioni – sotto molti profili poco auspicabili, perché foriere di conflitti e di abbandono delle negoziazioni pacifiche per la ricerca di soluzioni condivise – l'assenza di norme consuetudinarie sull'obbligo di proteggere l'ambiente anche a scapito dell'autonomia politica e decisionale delle singole nazioni e la natura tendenzialmente acefala o anarchica del diritto internazionale non consentono soluzioni imposte dall'alto e richiedono tempi troppo lunghi per una convergenza realmente “globale” sui livelli di risposta che la drammatica accelerazione della crisi ambientale esige.

In altre parole, com'è stato efficacemente sintetizzato «salvo i casi in cui la pace e la sicurezza internazionale siano a rischio, la comunità internazionale è priva di meccanismi e istituzioni verticali, cioè gerarchiche, che siano dotate di autorità tale da poter risolvere, in modo vincolante, controversie insorte tra politiche e decisioni emanate in ambiti diversi, imporre l'armonizzazione, risolvere conflitti di giurisdizione, assicurare l'unità di interpretazione del diritto»⁹¹.

Il consenso ampio degli Stati che si richiederebbe è, d'altronde, ancora una volta di là da venire.

Nonostante i fori di discussione e negoziazione internazionale registrino crescente consapevolezza della necessità e dell'urgenza dell'azione a tutela dell'ambiente, gli Stati restano inerti o sono ancora troppo divisi sui “metodi” da adottare, come dimostrano il clamoroso recesso degli

⁹⁰ In questo senso è stata suggerita come strada più “sicura” una “tassa europea” sul consumo di prodotti il cui ciclo produttivo sia ad alta emissione di carbonio, che, proprio in quanto “imposizione interna” – peraltro spostata sui “consumi” – garantirebbe una assoluta neutralità rispetto alle norme GATT in discussione. Cfr. sul punto A KRENEK, *How to implement... cit., on line*.

⁹¹ Cfr. G. SACERDOTI, *op. ult. cit.*, p. 69.

Stati Uniti dall'Accordo sul clima, perfezionatosi lo scorso 4 novembre 2020, o le numerose divergenze sulle priorità da accordare alle azioni correttive emerse in seno all'Assemblea ONU negli ultimi anni richiamate in precedenza.

Le azioni individuali, d'altra parte, per quanto lodevoli sono del tutto inefficaci, poiché la natura "globale" della crisi non può prescindere da una risposta comune e coesa, che sia in grado di tenere assieme tanto gli interventi sugli ecosistemi territorialmente limitati (come le foreste pluviali etc.) quanto gli scompensi che l'uomo sta provocando nell'intero emisfero.

È, dunque, dal livello "intermedio" di strutturazione delle relazioni internazionali che potrebbero giungere le risposte più efficaci nel breve termine sulla riduzione dell'impatto antropico sull'ambiente, ossia da quell'ambito di espansione del diritto internazionale che ha consentito negli ultimi decenni la maggiore diversificazione e l'introduzione di meccanismi per lo più di tipo obbligatorio che consentono la soluzione delle controversie attraverso il diritto.

Infatti non può non condividersi l'osservazione per cui «mentre il sistema internazionale rimane debole se osservato come entità politica, con istituzioni centrali esili, specialmente le Nazioni Unite e il suo Consiglio di Sicurezza, una serie di strutture istituzionalizzate e fondate dal diritto sono emerse con il fine di regolare specifiche aree di interesse per la comunità degli Stati, nonché in ultima analisi per tutta l'umanità in generale. Una società in cui tradizionalmente la legge e l'applicazione del diritto in via giudiziaria avevano un ruolo limitato appare ormai caratterizzata da una progressiva organizzazione e sottoposizione a regole. Ciò, peraltro, non attraverso la centralizzazione e il coordinamento; piuttosto per mezzo di negoziati settoriali e di istituzionalizzazioni parziali»⁹².

L'esempio dell'Unione europea appare, in questo senso, paradigmatico.

Attraverso il trasferimento di competenze e il potere di assumere decisioni vincolanti per gli Stati membri il percorso di integrazione europea in materia ambientale ha potuto svilupparsi molto rapidamente e superare resistenze "localistiche" od "opportunistiche" in favore di una proiezione davvero avanzata della tutela, specie se confrontata con il resto del mondo.

La possibilità di accertare gli inadempimenti degli Stati membri con meccanismi giudiziari e sanzioni effettive ha consentito di sottrarsi al rischio di una eccessiva "politicizzazione" delle scelte, mantenendo un giusto equilibrio fra considerazioni tecniche e valutazioni discrezionali sui limiti delle ricadute e dei sacrifici richiesti per il raggiungimento di *standard* di tutela complessivamente apprezzabili.

⁹² Cfr. G. SACERDOTI, op. ult. cit., p. 68-69.

Il *Green Deal* appare, in questo senso, un possibile punto di approdo della traiettoria intrapresa e degli strumenti adottati: con scelta tecnico-politica l'Unione intende coniugare le esigenze economiche con quelle ambientali, trasformando una crisi in una potenziale straordinaria occasione di rinnovamento industriale, crescita sociale e salvaguardia ecologica.

Nel fare ciò ha preceduto le grandi potenze industriali mondiali, in parte contribuendo all'avvio di processi decisionali affini anche altrove: nelle ultime settimane diversi grandi paesi "inquinatori" hanno annunciato piani del tutto simili a quello europeo, mettendo in moto un circolo virtuoso che potrebbe davvero rappresentare la svolta globale tanto necessaria quanto urgente⁹³.

Se le scelte di attuazione concreta del piano europeo sapranno coniugarsi alla legalità internazionale e all'uso del diritto nei diversi fori di discussione, appoggiandosi al quadro regolatorio WTO nella sua interpretazione più aperta ai valori ambientali, l'impulso potrebbe davvero costituire la spinta decisiva verso la c.d. "transizione" che dovrebbe condurci a una civiltà post-energie fossili.

Perché ciò possa accadere è, tuttavia, necessario che l'Unione dimostri nei prossimi anni (*rectius*: mesi, considerata la calendarizzazione delle discussioni interistituzionali sui nodi cruciali del progetto e del bilancio europeo) grande coerenza interna ed esterna con questo progetto e con i suoi ideali.

Sul piano interno il *Green Deal* è atteso alla prova dei fatti già in sede di approvazione della legge europea sul clima e del bilancio pluriennale.

Le proposte della Commissione sono state, infatti, criticate da più parti essenzialmente per una ritenuta debolezza (o assenza) di contenuti sostanziali, l'inconsistenza degli strumenti prospettati e l'incapacità di

⁹³ Cfr. l'annuncio dato dal presidente della Repubblica Popolare Cinese, XI JINPING, in occasione della 75° Assemblea Generale ONU circa la volontà della Cina di raggiungere la "neutralità climatica" entro il 2060. Analogamente la Corea del Sud e il Giappone hanno annunciato la propria intenzione di rendersi climaticamente neutri entro il 2050 e persino il neo-eletto Presidente degli Stati Uniti d'America, JOE BIDEN ha affermato in uno dei suoi primi discorsi l'intenzione di chiedere che gli USA vengano riammessi all'Accordo. Per le notizie in oggetto si vedano M. Mariani, Sarà la Cina a guidare la rivoluzione green?, in IARI – Istituto di Analisi Relazioni Internazionali, *blog*, www.iari.site; Energia: dopo la Cina, anche Giappone e Corea del Sud puntano al green, in *Affaritaliani.it*, <https://www.affaritaliani.it/esteri/energia-dopo-la-cina-anche-giappone-corea-del-sud-puntano-al-green-702582.html>; I. GERRETSEN, Green Deal, la Corea del Sud annuncia un obiettivo climatico speculare all'Europa, in *Euractive*, <https://euractiv.it/section/energia-e-ambiente/news/green-deal-la-corea-del-sud-annuncia-un-obiettivo-climatico-speculare-alleuropa>; G. TALIGNANI, Clima, la corsa contro il tempo di Biden per riparare ai danni fatti da Trump, su *La Repubblica*, https://www.repubblica.it/green-and-blue/2020/11/10/news/clima_la_corsa_contro_il_tempo_di_biden_per_riparare_ai_danni_fatti_da_trump-273868569.

tradurre i principi in azioni concrete sul lungo termine, cui si è aggiunto l'aspro rimprovero (con ampio risvolto mediatico⁹⁴) delle ONG e degli esponenti della società civile che accusano l'Europa di eccessivo attendismo.

Si tratterebbe, insomma, nella migliore delle ipotesi di buone intenzioni, prive di strumenti realmente efficaci, di un coerente disegno politico e di adeguati finanziamenti.

Senza voler indulgere a forme di "partigianeria" la critica appare ingenerosa.

La strategia della Commissione aggredisce il problema dal versante economico, l'unico in grado di mettere rapidamente in moto dei cambiamenti sostanziali, specie se coniugato con l'uso del "diritto".

Infatti ciò non solo – intuitivamente – colloca una serie importante di interessi sul versante giusto della "cooperazione", ma è anche l'unica strategia praticabile per fornire risposte all'urgenza che il ritmo del deterioramento ambientale impone.

La crisi climatica e di civiltà che abbiamo di fronte richiede un cambiamento radicale di stili di vita e modelli sociali: solo creando una forte concentrazione di interessi è possibile immaginare una adesione ampia a questa svolta epocale.

La congiuntura economica derivante dalla crisi Covid potrebbe, in questo senso, rafforzare l'obiettivo a condizione che gli Stati membri trovino un accordo non solo sulla allocazione delle risorse, ma anche sull'ancoraggio a obiettivi eco-compatibili e, soprattutto, al rispetto di *standard* sociali e giuridici basilari per la tenuta dell'intero edificio comunitario⁹⁵.

Mi riferisco, ovviamente, alle accese discussioni dei mesi scorsi sull'entità dei prestiti da concedere agli Stati europei più indebitati, ma anche (e, forse, a questo punto "soprattutto") alla coerenza con la quale la Commissione saprà mantenere il punto sulle scelte dei contenuti dei singoli progetti in relazione agli *standard* ambientali da salvaguardare.

In queste settimane la stampa ha, infatti, restituito numerosi *feedback* allarmanti sul tentativo di "annacquare" l'integrità della proposta con compromessi sempre più discutibili: dalla richiesta dei sindacati polacchi

⁹⁴ Si pensi al risalto attribuito al discorso pronunciato da GRETA THUNBERG di fronte al Parlamento europeo riunito in seduta plenaria il 4 marzo 2020 a proposito della legge europea sul clima. L'attivista svedese ha accusato le istituzioni dell'Unione di attendismo usando l'immagine degli inquilini di un edificio che nonostante sia già divampato un incendio chiudono la porta e se ne vanno a dormire.

⁹⁵ Nel momento in cui si scrive Polonia e Ungheria hanno posto il veto all'approvazione in seno al Consiglio del bilancio pluriennale, dando potenzialmente avvio a una fase di stallo finanziario caratterizzato dall'esercizio provvisorio, che impedirà ogni possibile "investimento" e livello di spesa superiore all'ordinaria amministrazione del passato. Una situazione ovviamente incompatibile con le ambizioni del *Green Deal* e del piano di rilancio economico post crisi Covid.

di mantenere il carbone quale fonte di energia fino al 2060 alla discussa (e discutibile) scelta di includere nel *Just Transition Found* il finanziamento degli impianti alimentati a gas o a energia nucleare, per finire alla creazione dei c.d. “pozzi di assorbimento di carbonio”, l’orientamento della Commissione sembra puntare all’obiettivo della neutralità climatica non attraverso una effettiva (e definitiva) riduzione delle emissioni, ma attraverso meccanismi “contabili” di dare-avere che – di fatto – insistono su un modello di sviluppo ancora non del tutto allineato alla necessità di non inquinare⁹⁶.

Anche le discussioni sulla nuova PAC sembrano evidenziare le difficoltà con cui la Commissione si sta muovendo.

Nonostante l’agricoltura sia destinataria di circa un terzo delle risorse del bilancio Ue (circa 387 mld di euro), la nuova Commissione non ha ritenuto opportuno ritirare la proposta di regolamento inoltrata al Parlamento europeo e al Consiglio dalla precedente compagine a guida Juncker, che, dunque, è oggetto di triloghi in questo periodo che si basano su un testo non pensato per rispondere al *Green Deal*.

La circostanza non è banale ove si pensi, a titolo meramente esemplificativo, che il nuovo regime della PAC consente (nella versione attuale del testo) la conservazione dei finanziamenti agli allevamenti intensivi⁹⁷ grazie anche al mantenimento di ampi margini di deroga alla disciplina sui nitrati, non interviene in modo deciso sui pesticidi, fissa in appena il 5% delle superfici arabili il vincolo di destinazione alla tutela delle aree ad alta biodiversità e consente il c.d. “drenaggio delle torbiere”⁹⁸.

Appare dunque indispensabile che la Commissione eserciti le sue prerogative di modo da convincere le istituzioni dell’Unione a non “negoziare al ribasso”, e, più in generale, che dimostri in concreto l’organicità delle proposte sul *Green Deal* in tutte le aree di intervento Ue, seguendo quel principio di integrazione che, prima ancora che giuridico, è anzitutto “politico”.

Altrettanta saldezza occorrerà nell’azione esterna dell’Unione.

⁹⁶ Si vedano, al riguardo, le dichiarazioni del direttore politico della Ong *Carbon Market Watch*, S. VAN DER PLAS, secondo il quale «fare affidamento sulle foreste per raggiungere gli obiettivi climatici invia il segnale sbagliato che è giusto continuare a inquinare perché la terra lo assorbirà», nonché le dichiarazioni altrettanto caustiche del WWF secondo cui «La Commissione sta facendo greenwashing del proprio obiettivo climatico: includere nei calcoli l’eliminazione dell’anidride carbonica significa che le emissioni scenderanno molto meno», pubblicate su *Euractiv* all’indirizzo <https://euractiv.it/section/energia-e-ambiente/news/green-deal-i-paradossi-della-strategia-europea/>.

⁹⁷ Cfr. il report prodotto da GreenPeace *Farming for failure*, Bruxelles, settembre 2020, <https://www.greenpeace.org/static/planet4-eu-unit-stateless/2020/09/20200922-Greenpeace-report-Farming-for-Failure.pdf>.

⁹⁸ Per una più dettagliata analisi si rinvia ai lavori concernenti la prima parte di questo volume.

La strategia “*Commercio per tutti*”⁹⁹ lanciata nel 2016 per integrare nella politica commerciale comune i valori dell’Unione prevede che negli Accordi di nuova generazione non sia possibile accettare deroghe agli *standard* di tutela assicurati dall’ordinamento Ue, in linea, peraltro, con quanto previsto dall’art. 3 par. 5 TUE¹⁰⁰.

È, questa, una regola “costituzionale” capace di dare forza a quella missione “ecologista” rivendicata, come detto, dalla Von der Layen in occasione della presentazione del suo programma politico-istituzionale, cui la Commissione potrebbe appoggiarsi anche per quanto concerne l’esportazione del modello europeo del Green Deal a livello globale.

Ebbene, un simile orientamento non può che tradursi nella necessità che tutti gli accordi commerciali in corso di negoziazione con paesi terzi (o blocchi di paesi terzi) insistano sulla condivisione di buone pratiche di gestione e salvaguardia degli ecosistemi.

In quest’ottica sorprende che siano stati gli Stati membri (e non l’esecutivo Ue) in vista della conclusione dell’Accordo di libero scambio con i paesi del Mercosur a denunciare un inadeguato livello di protezione dell’Amazzonia e della “sostenibilità”¹⁰¹.

Solo con una grande risolutezza delle proprie istituzioni l’Unione europea potrà qualificarsi realmente come un *player* globale capace di guidare la transizione verso una civiltà nuova e affermare i suoi valori sulla scena mondiale per un futuro – anche intergenerazionale – migliore. Una circostanza di cui si sente estremamente bisogno, visto il ritardo con il quale la Comunità internazionale nel suo complesso sta rispondendo alla catastrofe ecologica in corso.

⁹⁹ Cfr. il documento della Commissione europea “*Trade for all. Towards a more responsible trade and investment policy*”, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf.

¹⁰⁰ L’art. 3 par. 5 TUE stabilisce che «Nelle relazioni con il resto del mondo l’Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all’eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite».

¹⁰¹ Mi riferisco, in particolare, alle riserve espresse dal premier irlandese LEO VARADKAR in merito all’assenza nell’accordo di adeguate garanzie di difesa della foresta amazzonica dagli incendi che ne hanno devastato ampie porzioni negli ultimi mesi, subito spostate dal premier francese EMMANUEL MACRON, che ha annunciato l’opposizione della Francia alla conclusione dell’accordo. A seguito di queste prese di posizione praticamente tutte le cancellerie europee hanno espresso contrarietà alla conclusione del negoziato nello stato di fatto attuale. La notizia è consultabile su *Il Sole 24 ore* on line all’indirizzo https://www.ilssole24ore.com/art/incendi-amazzonia-rischio-ratifica-dell-accordo-mercocur-ACSQ13f?refresh_ce=1.

Pianificazione nazionale e ruoli di stato e regioni nell'ottica della nuova PAC

di Stefano Masini

SOMMARIO: 1. Programmazione economica e responsabilità degli Stati – 2. Opportunità economiche della transizione e forme dell'intervento pubblico – 3. Esperienza di pianificazione e limiti di un modello. – 4. Regolazione economica e assetto istituzionale – 5. Obiettivi del piano e pluralismo dei poteri tra sussidiarietà e gerarchia – 6. Partecipazione degli imprenditori agricoli e grado di integrazione – 7. Piano strategico nazionale e continuità della politica agricola comune.

1. Programmazione economica e responsabilità degli Stati

Nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*¹, che ha aperto la riflessione sulla più ampia necessità di ammodernare e semplificare la politica agricola comune, si afferma che «l'Unione dovrebbe fissare parametri di base (obiettivi, tipologie di intervento, requisiti di base), mentre gli Stati membri dovrebbero assumersi una maggiore responsabilità quanto al modo di raggiungere obiettivi e traguardi concordati».

La traduzione della descritta impostazione nel sintetico schema *Bruxelles decide cosa, gli Stati membri decidono come*² ha subito divaricato i termini dell'analisi, nell'alternativa tra l'abbandono della programmazione economica dell'Unione europea e la rinascenza di una sovranità nazionale, senza prestare una più approfondita attenzione all'apparato strumentale proposto in uno scenario dove la *geografia* comincia a rivendicare il ruolo di tutte le sue varianti economiche, sociali e culturali³.

Infatti, al fine di rafforzare i compiti dell'Unione europea e salvaguardare il funzionamento del mercato interno – si legge, ancora, nel documento – che «gli Stati membri decidono non in modo isolato, bensì nel quadro di un processo strutturato che si concreta nell'istituzione di un piano strategico della PAC, riguardante gli interventi sia nel pilastro I

¹ Cfr. Commissione europea, Bruxelles 29 novembre 2017, COM(2017) 213 *Final*.

² Cfr. P. LONDERO, Il Piano Strategico della Pac: uno strumento di intervento integrato per raggiungere obiettivi comuni, in *Agriregionieuropa*, 2019, n. 56.

³ La discussione segnata da rilievi critici è animata, sopra tutto, tra gli economisti tra cui v. F. MANTINO, Il Piano Strategico Nazionale della Pac: i nodi critici e alcune proposte, in *Agriregionieuropa*, 2019, n. 56.

che nel pilastro II, assicurando in tal modo la coerenza sull'insieme della futura PAC e con le altre politiche».

In una sommaria analisi – che ci si accinge a presentare – non pare tanto essenziale mettere a fuoco come «gli Stati membri dovrebbero analizzare la propria situazione particolare e le proprie esigenze specifiche, fissare target finali connessi al conseguimento degli obiettivi della PAC e progettare gli interventi che consentiranno di raggiungere tali target finali, adattandoli nel contempo agli specifici contesti nazionali e regionali»⁴. La questione determinante sta nell'affrontare – o meglio nel porre in rilievo – il tema del superamento del modello di integrazione economica fino ad ora allestito anche per la porzione significativa dello sviluppo economico e della protezione sociale degli agricoltori, rivendicando una visione di *prossimità* ai fini di una corretta lettura della realtà.

Corretta perché non deformata dalla *lente* del liberismo, frutto della moderna accettazione del paradigma efficientista del mercato e della sua narrazione globale, indicando la strada di un recupero delle diversità che compongono i territori ed il tessuto sociale delle comunità. E, da questo punto di vista, può avere un senso riproporre la questione, a suo tempo sollecitata con riguardo alla più netta separazione del modello di economia – se lasciata alla regolazione delle forze di mercato ovvero piegata alle direttive di un piano – circa la (im)possibilità di conciliare il *diavolo* con l'*acquasanta*⁵.

2. Opportunità economiche della transizione e forme dell'intervento pubblico

Certo, la rivisitata attenzione ad una previsione dell'indirizzo e del coordinamento dell'intervento statale in agricoltura non può ricondursi lungo un preciso sentiero di continuità con i procedimenti in precedenza definiti, dato che è proprio la dimensione di un progetto di sviluppo europeo, a segnare con evidenza la dissolvenza di qualsiasi prerogativa di sovranità.

Si può dire, comunque, che il ciclo interventista dello Stato entri in una *terza fase*, dopo il cambiamento dell'assetto sociale ed economico

⁴ Cfr. considerando (56) della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

⁵ Così L. EINAUDI, La terza via sta nei piani?, in *Il Corriere della Sera*, 15 aprile, 1948.

dei comprensori di bonifica e di riforma fondiaria progettato negli anni trenta e, a seguire, la regolazione costituita dallo schema di orientamento dei programmi di politica economica che hanno preso avvio a partire dalla metà degli anni cinquanta dello stesso secolo. La consapevolezza è quella di trovarsi nella fase di un'*economia di trapasso*, che richiede di mantenere la guida dei fatti economici entro le linee di un rinnovato piano politico.

E, appunto, ad una *transizione giusta* è dedicata la strategia *Dal produttore al consumatore*⁶ elaborata dalla Commissione europea a ridosso della pandemia di Covid-19, che ha reso consapevoli delle relazioni «tra la nostra salute, gli ecosistemi, le catene di approvvigionamento, i modelli di consumo e i limiti del pianeta» e richiesto la definizione di una serie di obiettivi da realizzare, in un quadro di sostenibilità, per ridurre la dipendenza dall'impiego di fitofarmaci e antimicrobici nell'allevamento di piante e animali; rimuovere l'eccesso di nutrienti attraverso una gestione integrata del suolo; rafforzare il metodo di produzione biologico; sostenere investimenti per il miglioramento del benessere degli animali ed invertire la perdita di biodiversità.

Torna, così, di immediato rilievo la risalente ma lucida osservazione che Giovanni Galloni ha riservato all'attuazione del così detto *Piano Vanoni*: «l'economia si arresta alla enunciazione degli obiettivi «ottimi» razionalmente *possibili* da raggiungere, o alla previsione degli effetti economici conseguenti a certi stimoli o a certi interventi *ipotizzati*»; ma resta la politica che «vivifica con un'impronta volontaristica lo schema tradizionale e scientifico tracciato dalla economia; opera le scelte necessarie; sostiene con la forza di una maggioranza la linea intrapresa; rompe dall'esterno il ciclo chiuso dello schema (o dell'equilibrio) economico, traducendo la *ipotesi* economica di un *fatto* reale e compiuto e risalendo da esso alla attuazione dello schema economico razionalmente studiato ed impostato»⁷.

Da questo angolo visuale non c'è dubbio che anche il piano strategico nazionale di più recente concepimento si sostenga di questa *forza politica*, in grado di riconoscere allo Stato la capacità di uno slancio trasformativo, riducendo il crescente divario tra logiche di sfruttamento e di consumo e ritorno ad un radicamento dei territori al servizio della collettività.

L'ultimo corso della politica agricola comune, facendo emergere simbolicamente il piano come metodo di governo e di indirizzo provvede,

⁶ Cfr. 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*, Bruxelles, 20.5.2020, COM (2020) 381 final.

⁷ Così l'A., «Piano» Vanoni e sviluppo dell'agricoltura. Problemi di politica agraria nazionale, in *Estratto da Riv. pol. agr.*, anno II, n. 1, 6.

infatti, a rilanciare l'obiettivo di un'integrazione del settore, all'interno di una visione a lungo termine per un'Europa climaticamente neutra e sostenibile: «per affrontare problemi ambientali più ampi, tra cui la perdita di biodiversità e l'inquinamento, la protezione del capitale naturale, il sostegno all'economia circolare e all'economia blu, così come a livello di capitale umano e di investimenti sociali collegati alla transizione»⁸.

Sono, quindi, gli obiettivi specificamente elencati a mettere alla prova attraverso un'analisi sui punti di forza e di debolezza e sulle opportunità e le minacce – accompagnata da un necessario approfondimento delle esigenze specifiche degli agricoltori e dei territori – la stessa capacità dell'amministrazione centrale di disegnare una strategia complessiva, con un'impronta non solo capace di ridefinire le modalità di ricomposizione della spesa, quanto di recuperare l'interesse per uno sviluppo a scala locale.

Funzionale al riguardo è la previsione degli indicatori di risultato.

L'evoluzione del quadro delle competenze mostra, d'altro canto, un deciso rilievo sul piano della saldatura tra l'area disegnata dalla strategia di intervento – specialmente dall'architettura ambientale e climatica – e l'oggetto di una unitaria normazione, destinata ad investire la produzione agricola.

Va sottolineato, in proposito, come la necessità di inserire un vasto assortimento di misure, a partire dalla cui realizzazione si potrebbe ridisegnare un'agricoltura in grado di assumere i compiti richiesti di adattamento e mitigazione ai cambiamenti climatici non che di protezione ambientale, imponga, come immediata conseguenza, quella di escludere che sia il mercato a superare con i propri automatismi eventuali squilibri strutturali e territoriali ovvero ad orientare investimenti e produzioni, trovando una convincente giustificazione al ruolo dell'apparato pubblico centrale come soggetto politico di governo.

Una notazione solo abbozzata dallo stesso impianto di regolazione delle attività economiche e dall'intrecciarsi dei problemi di chi ha la responsabilità dell'uso della terra, che occorre riservare ad una subentrata stagione di pubblicizzazione della materia, in cui l'interesse generale tende in modo rilevante e tangibile ad invadere i contenuti privatistici degli istituti della proprietà e dell'impresa⁹.

⁸ Così Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Piano di investimenti per un'Europa sostenibile. Piano di investimenti del Green Deal europeo*, Bruxelles 14.1.2020, COM (2020) 21 Final, 4. In dottrina, v. M. GOLDONI, Introduzione al Convegno (La politica agricola comune tra attesa per una riforma e attuali profili applicativi, 19-20 dicembre 2019, Verona), in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, spec. 12 e seg.

⁹ In argomento, v. *amplius* A. JANNARELLI, Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, spec. 29 e seg.

3. Esperienza di pianificazione e limiti di un modello

Ora, se è vero che, sul piano amministrativo, le programmazioni e le pianificazioni siano un *frutto della maturità*¹⁰, resta indiscusso che a dar forma concreta all'operatività di un intervento articolato per obiettivi nel settore si oppongano le critiche variamente motivate – e non del tutto infondate – al modello di sviluppo adottato in precedenza.

L'avvertimento, che presenta aspetti complessi, da cui partire è, proprio, la diffidenza per l'esperienza della programmazione che aveva segnato la critica già di Luigi Einaudi rispetto alla visione dei problemi strutturali del Paese subito dopo l'avvio della sua formidabile modernizzazione e, cioè, che «la parola piano è sospettata, come se necessariamente presupponesse o preludesse ad una abolizione o riduzione progressiva della economia di mercato o privata a pro' di un progressivo incremento dell'economia disposta dall'alto»¹¹.

La subordinazione della variabile economica nella cornice dei limiti imposti da un disegno *esterno di* condizionamento e, perfino, di conformazione resta, peraltro, il presupposto teorico di più circostanziate denunce sull'insufficienza di elaborazione politica, lasciando irrisolte alcune questioni che sembrano, oggi, riproporsi con la stessa portata: dalla separazione dei processi di innovazione industriale e di riforma del sistema distributivo all'allargamento dei canali di esportazione attraverso il sostegno di idonee infrastrutture, alle condizioni di inferiorità di ampie aree già in via di marginalizzazione.

A proposito della predisposizione del così detto *quadrifoglio* successivamente tradotto nella l. 27 dicembre 1977, n. 984 *Coordinamento degli interventi pubblici nei settori della zootecnia, della produzione ortofloro-frutticola, della forestazione, dell'irrigazione, delle grandi colture mediterranee, della vitivinicoltura e della utilizzazione e valorizzazione dei terreni collinari e montani* – che anticipa l'esigenza di costruire meccanismi efficaci di confronto tra amministrazioni regionali e apparato centrale in ordine alle decisioni comunitarie – al di là di una generale adesione all'obiettivo di rifinanziamento non si è mancato, in particolare, di registrare, insieme all'inclinazione dirigista del modello di formazione delle decisioni, la conseguente elusione delle specifiche esigenze di sviluppo territoriale.

¹⁰ Così M.S. GIANNINI, Sull'azione dei pubblici poteri nel campo dell'economia, in *Riv. dir. com.*, 1959, n. 9-10, 322.

¹¹ Così l'A., *Di Ezio Vanoni e del suo piano*, in *Prediche inutili*, Milano, 1959, 101.

In questo senso – si è scritto¹² – che «più che definire una strategia tesa a dare un assetto stabile allo sviluppo dell'agricoltura, che avrebbe richiesto fra l'altro una riconsiderazione del quadro dei rapporti comunitari e internazionali, essa [la l. n. 984 n.d.r.] delineava pertanto un riassetto produttivo che assecondava tendenze consolidate: quelle stesse cui erano da attribuire i limiti e gli squilibri della passata evoluzione dell'agricoltura». E proprio dalla obiettiva consistenza di queste considerazioni ha trovato spiegazione – con il riemergere di una cultura neoliberista, all'interno del governo – la circostanza successiva all'esperienza della programmazione che «gli interessi agrari tornano a polarizzarsi su posizioni contrapposte, premendo da una parte per un completo abbandono di ogni velleità programmatica, dall'altra per una radicale modifica del modello adottato»¹³.

4. Regolazione economica e assetto istituzionale

Per questo, dire che la nuova proposta di riforma venga a caratterizzarsi come un insieme di interventi coordinati e articolati tra di loro in vista del perseguimento di obiettivi di sviluppo economico e di riequilibrio territoriale, in realtà, non sembra aggiungere nulla ad una politica imposta su progetti anche di notevole ampiezza, che ha segnato, in tempi non recenti, il tentativo di rilancio del settore, mostrando l'insufficienza dello stesso approccio tecnico¹⁴.

Se, però, ci si sofferma sulla visione strategica e generale di un piano che intenda assegnare al coinvolgimento delle strutture centrali dello Stato compiti e poteri di programmazione presupponendo, tuttavia, che le Regioni abbiano titolo complementare di legittimazione per interventi che finiscono con il soddisfare la serie delle esigenze che siano espressione dell'area territoriale di riferimento, allora, si deve dire che entra in gioco la definizione di un disegno complessivo di trasformazione di un modello di agricoltura come settore economico e come ambiente sociale.

Vengono meno, ancora, le ragioni di base della critica che poteva muoversi al precedente sistema di intervento riguardante la dispersione dei finanziamenti erogati ai fini dello sviluppo rurale, tenuto conto della

¹² Così C.M. CESARETTI, *La programmazione in agricoltura. Il piano agricolo nazionale*, Bologna, 1985, 48.

¹³ Così, ancora, C.M. CESARETTI, *La programmazione in agricoltura. Il piano agricolo nazionale*, *cit.*, 150.

¹⁴ Si rinvia al risalente contributo di G. ASTUTI, *Note sulla pianificazione in agricoltura*, in *Atti della Seconda Assemblea* (Firenze, 30 settembre – 4 ottobre) *La pianificazione e i suoi limiti in agricoltura, istituti giuridici e strumenti creditizi*, vol. II, Firenze, 1964, 467 non che di C. FRASSOLDATI, *Programmazione e pianificazione nella agricoltura italiana, con particolare riguardo alla commercializzazione dei prodotti agricoli*, ivi, 603 e seg.

manca di vincoli rispetto alle priorità seguite ed ai criteri applicati a livello del sostegno pubblico regionale per ciascuna di esse.

Il sistema di monitoraggio messo a punto con la previsione di target finali per ciascun indicatore di risultato e degli elementi che illustrano in che modo gli interventi ne consentono il conseguimento, insieme alla dimostrazione che le risorse finanziarie assegnate siano sufficienti per la realizzazione degli stessi interventi, attiva una diversa capacità operativa che si avvale di ogni parte delle istituzioni di governo dell'agricoltura, integrando i circuiti della responsabilità sia centrale che periferica. La posizione dell'amministrazione centrale ai fini della gestione del piano non può, certo, qualificarsi come un ostacolo allo svolgimento, da parte delle Regioni, di un ruolo *proprio* in materia, che discende dall'esercizio di competenze residuali, così da garantire uniformemente, sull'intero territorio nazionale, l'effettiva *partecipazione* di tutti gli enti territoriali alla medesima funzione programmatica.

Insomma, la elaborazione del piano sembra destinata a segnare un punto di svolta di non scarso interesse nei comportamenti dei soggetti istituzionali, al di là di quanto sia formalmente di stretta pertinenza, attivando politiche pubbliche di effettiva concertazione: è lo Stato che interviene per mettere tutte le Regioni nella condizione di potersi assimilare al *modello operativo* che è richiesto, a livello europeo, in vista della articolazione di «soluzioni diversificate che riflettono le concrete specificità dei diversi territori coinvolti»¹⁵.

In generale, a proposito del metodo messo a punto all'avvio della prima fase della programmazione regionale, si era già osservato come l'azione intrapresa non potesse esaurirsi nell'esercizio di una mera tecnica, risolvendosi in una vera e propria progettazione attraverso la «individuazione di fini di sviluppo, di riequilibrio, di cambiamento dell'assetto sociale ed economico»¹⁶.

Una serie di conflitti hanno, poi, pregiudicato l'effettiva realizzazione di quel disegno.

Non c'è dubbio, invece, che il modello di agricoltura intelligente, resiliente e diversificato in grado di garantire sicurezza alimentare e contribuire alla tutela ambiente ed all'azione per aumentare la resilienza ai cambiamenti climatici possa aprire diverse e più fondate aspettative di sostegno al tessuto socio-economico delle aree rurali, in una prospettiva diversa da quella, per così dire, di *rinazionalizzazione*¹⁷ preso atto che

¹⁵ Così A. A. JANNARELLI, Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive, in *Riv. dir. agr.*, 2020, cit., 37.

¹⁶ Così G. AMATO, La programmazione come metodo dell'azione regionale, in *Riv. Trim. dir. publ.*, 1971, I, 413.

¹⁷ Sul punto, v., però, M. GOLDONI, Introduzione al Convegno (La politica agricola comune tra attesa per una riforma e attuali profili applicativi, 19-20 dicembre 2019, Ve-

l'idea di piano sia quella disegnata, a livello europeo, con un rinnovato impegno relativo ad investimenti ancora ingenti. E sarebbe veramente uno *spreco*, sul piano procedurale, che lo Stato si limitasse a rivendicare il compito di trainare le Regioni più esposte alle ripercussioni della transizione, dopo averne, denunciato problemi strutturali e carenze amministrative, così come le Regioni, che si sono intestate piene competenze legislative e amministrative, ne esaurissero le potenzialità di sviluppo in defatiganti conflitti.

Del resto, l'intreccio delle competenze appare come l'unica modalità per la costruzione del piano, una volta che sia pacificamente accettata la sottrazione di qualsiasi spazio per la ricerca di percorsi alternativi degli interessi pubblici rispetto alla selezione operata a livello europeo, che pretende un pieno ed effettivo funzionamento del meccanismo di sussidiarietà, facendo sì che «né le funzioni legislative statali né quelle regionali siano tecnicamente qualificabili come "esclusive" in presenza di diritto comunitario che ne condizioni, positivamente o negativamente, il contenuto¹⁸».

È fin troppo chiaro anche da una lettura sbrigativa della strategia che il confronto con il perimetro della stessa materia agricoltura disegni un equivoco irrisolto sul piano dell'ultimo trasferimento operato con la riforma del 2001 ove si voglia guardare ad essa come ad un ambito da *sezionare* in base alla dimensione degli interessi in gioco¹⁹.

L'attuazione del piano – proprio per l'ampiezza dei suoi contenuti disciplinari – non può subire il condizionamento di una frammentazione imposta da un trasferimento sempre precario e instabile in presenza di interessi generali (prevalenti) ma, a questo fine, deve essere l'esito di un continuativo confronto tra amministrazione centrale e Regioni, al fine di rendere espliciti gli indirizzi generali di trasformazione e sviluppo dell'assetto produttivo e sociale e applicare idonei criteri di ripartizione delle risorse destinate alle singole azioni.

5. Obiettivi del piano e pluralismo dei poteri tra sussidiarietà e gerarchia

Insomma, il dibattito che inevitabilmente è destinato a riaprire il piano strategico, nel quadro di una tradizione italiana di regionalismo animata

rona), in *Riv. dir. agr.*, 2020, *cit.*, 14 e F. ALBISINNI, La nuova PAC e le competenze degli Stati membri tra riforme annunciate e scelte praticate, *ivi*, spec. 61 e seg.

¹⁸ Così P. CARROZZA, *Agricoltura tra Europa, Stati e Regioni. Quale futuro per una non materia*, in *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura. In onore di Marco Goldoni* a cura di E. Cristiani, A. Di Lauro, E. Sirsi, Pisa, 2019.

¹⁹ Si può rinviare all'ampia prefazione di F. ADORNATO al mio *Agricoltura e Regioni. Appunti sulla riforma costituzionale*, Roma, 2002.

da una forte tensione verso l'autonomia e il decentramento – sopra tutto in materia di agricoltura²⁰ – torna a proporre la necessità di rafforzare le procedure di collaborazione e codecisione tra livelli di governo.

Sul piano pratico, non è difficile convenire sull'utilità di recuperare un metodo congeniale all'impegno delle istituzioni di rimuovere l'inconveniente – che si è fino ad ora presentato – di dover elaborare progetti economici diversi, in realtà geograficamente limitate, rinunciando alla necessità di rispondere alla realizzazione di fini pubblici selezionati secondo una comune visione macroeconomica dello sviluppo.

Nell'esaminare il fallimento della riforma costituzionale si è cercato, invero, di dare una risposta al problema del contenzioso Stato-Regioni con strumenti diversi dal punto di vista della garanzia degli ambiti di autonomia, insistendo su forme *meno precise e più facilmente* plasmabili: «non attendere più che siano le norme costituzionali o le leggi che vi danno attuazione a precisare gli ambiti entro cui l'autonomia regionale si può sviluppare, relativamente protetta dalla prevalenza dello Stato, ma espandere invece la funzione di strumenti di *soft law* che agiscono attraverso procedure collaborative»²¹.

Proprio la scrittura del piano richiede, ad esempio, di *mettersi d'accordo* per formulare (prima) valutazioni di ordine economico sociale e ambientale circa gli effetti attesi e contabilizzare (dopo) la trasformazione del flusso di investimenti, in una riqualificazione degli assetti produttivi e degli equilibri territoriali, con una verifica (finale) legata al controllo delle reali finalità di erogazione della spesa pubblica.

Nel quadro delineato occorre, del resto, fare i conti con l'intreccio delle misure avviate in dipendenza dal *primo pilastro*, che possono dirsi associate ad obiettivi regolativi della concorrenza e del mercato, con quelle messe a punto in vista dello sviluppo rurale – in cui consiste il *secondo pilastro* – che, più propriamente, tendono a dispiegarsi in attuazione di obiettivi di indirizzo inerenti ad ogni singolo contesto territoriale.

È vero: manca la tipizzazione del modo in cui l'indirizzo e il coordinamento – che, inevitabilmente, spetta al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali – possa essere fatto valere, così da ricollocare l'opzione dell'intervento nel binario di un (deprecabile) contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale ovvero nell'informalità di un (auspicato) dialogo.

Non si pone, tuttavia, un problema di *chiamata di sussidiarietà* di una funzione amministrativa, dato che il carattere nazionale del piano è imposto dalla vincolatività della opzione ricavabile dalla proposta di rego-

²⁰ Cfr. *amplius* A. GERMANÒ, La «materia» agricoltura nel sistema definito dall'art. 117 cost., in *Le Reg.*, 2003, n. 3, 118.

²¹ Così R. BIN, Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale collaborazione, in *Le Reg.*, 2016, n. 5-6, 797.

lamento e fondata sulla persuasione che allo Stato non possa sottrarsi una competenza non frazionabile di politica economica²². Mentre la inestricabile interrelazione degli obiettivi affida alla spinta delle autonomie regionali indirizzate alla differenziazione, la complessiva dotazione di strumenti *sintonizzati* con le esigenze di portata territoriale delle realtà produttive. Così da richiedere – come già si è osservato – un loro adeguato coinvolgimento sia nella iniziale fase di redazione progettuale che in quella di valutazione della correttezza economica degli obiettivi attesi.

Alla fine, un dato rimane inequivocabilmente fermo: che la regolazione messa a punto, sviluppando gli obiettivi del piano, non possa essere soddisfatta se non dal coordinamento di venti discipline regionali potenzialmente *divergenti*.

6. Partecipazione degli imprenditori agricoli e grado di integrazione

Un'ulteriore riflessione – questa volta *interna* ai meccanismi del piano – è da riservare all'orientamento dell'attività imprenditoriale privata.

Con riguardo alla formulazione degli obiettivi specifici si può dire, infatti, che lo schema dell'intervento abbia superato il carattere tecnocratico di programma che si imponga con misure prestabilite o sia predisposto per condizionare forzosamente le decisioni degli operatori economici, così da valutare del tutto irrilevante la consapevole partecipazione alla soluzione di problemi non solo aziendali, quanto incidenti sulle esigenze di interesse generale.

La formulazione di precisi indicatori di risultato – come si è premesso – costringe ad anticipare, già a livello della scelta e degli indirizzi dell'intervento, la coerenza con le future scelte imprenditoriali. Sì che, alla *capacità di predecisione* degli operatori economici si assegna una precisa rilevanza, nel senso di individuare in essi veri e propri soggetti attivi della programmazione, in ragione della dimensione e della posizione occupata sul mercato e nella società, escludendo di ridurne il ruolo a quello di «chi si adegua, sia pure spontaneamente e per propria valutazione di tornaconto, alle altrui decisioni di politica economica»²³.

In altri termini, può dirsi che, a partire dall'analisi dei bisogni, sia perseguito l'obiettivo di collegare gli aspetti della gestione della politica economica nel breve-medio periodo a quelli di sviluppo sostenibile, nel

²² In generale, v. A. ANZON DEMMIG, *I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Torino, 2008.

²³ Sia pure riferito ad un diverso modello di programmazione economica, sembra pertinente il rilievo di F. GALGANO, voce *Diritto dell'economia*, in *Enc. giur.*, vol. XI, Roma, 1989, 8-9.

lungo periodo, senza privare gli agricoltori dell'opportunità di decidere come atteggiarsi nella dimensione di relazioni qualitative di tipo sociale ed ecologico.

Una tale visione finisce, così, per restituire all'intervento pubblico, in un contesto di sviluppo, che, a livello, globale, appare sfrenato e animato da impulsi rigorosamente quantitativi, un ruolo originale ed efficace nel consolidamento del processo di integrazione tra Paesi che continuano a presentare notevoli divari, ma una comune capacità degli agricoltori di interpretare le esigenze funzionali alla transizione. Nell'ordinamento giuridico ecologico – scrivono Fritjof Capra e Ugo Mattei²⁴ – «qualcuno prenderà la difesa delle generazioni future e del pianeta nella sua interezza»: ai fini della regolazione del mercato interno e del controllo delle attività economiche che possono mettere a rischio il futuro, l'esercizio dalla *procura* sembra che possa essere assegnata, a pieno titolo, a questi ultimi.

7. Piano strategico nazionale e continuità della politica agricola comune

Su questi passi: quello che non si può sostenere della politica agricola comune è che sia un semplice modello previsionale dell'economia, integrando una complessa strumentazione rivolta a correggere uno sviluppo altrimenti squilibrato. In precedenza, rispetto alla piena ed efficiente occupazione delle risorse e ad una più equa distribuzione dei redditi, oggi, in conformità all'impegno di orientare l'indirizzo degli investimenti, tenendo conto degli interessi della collettività.

Senza scomodare l'idea di Robert Schuman che «l'Europa non potrà farsi una sola volta, né sarà costruita tutta insieme [ma] sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto»²⁵, il ruolo storico dell'intervento nel settore, lungo un itinerario ininterrotto (e non concluso), resta quello di dare concretezza alle differenti dimensioni politiche dei territori, affrancandosi alla dipendenza del mercato globale e incoraggiando la responsabilità delle imprese per investimenti generativi di un sistema di relazioni sociali e naturali.

La politica agricola comune si presenta come un grande progetto di ingegneria istituzionale in continuo divenire, la cui cifra non risponde soltanto – come si è cercato di evidenziare – alla razionalizzazione degli esborsi finanziari, ma conduce ad una originale forma di unità politica di per sé pluralistica, destinata a consolidarsi, in quanto capace di sfruttare

²⁴ Così gli AA., *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, Arezzo, 232.

²⁵ Così l'A., dal discorso tenuto a Parigi il 9 maggio 1950 passato alla storia come la *Dichiarazione Schuman*, riprodotto dall'*Osservatore Romano*, 21 aprile 2019.

la capacità di dialogo dei singoli Stati e di ridurre le disparità fra i regimi giuridici, rielaborando, nello stesso tempo, i fattori di identità così visibili e concreti nella realtà delle campagne.

Nello specifico ambito considerato, si individua un sentiero in grado di restituire la giustificazione dell'impegno comune: «poiché l'Europa ha ampiamente contribuito alla distribuzione delle risorse naturali e, a partire dalla Rivoluzione industriale, ha favorito una selezione predatoria con il mondo, essa potrebbe porsi la sfida di diventare uno spazio più verde e meno inquinato»²⁶.

Solo la capacità di costruire margini adeguati di collaborazione tra lo Stato e le Regioni, per limitarci all'esperienza del nostro Paese, potrà, tuttavia, conciliare le scelte pubbliche di bilancio al sostegno non solo della *polpa*, ma anche delle aree interne e marginali, che continuano a rappresentare le *ossa* di un sistema in cui l'abbandono della presenza umana e di forme di attività non sembra sufficiente a ridurre la memoria di un'esperienza identitaria e di sfondo ideale per nuove iniziative legate alla bellezza dei paesaggi²⁷.

Una strategia necessariamente trasformativa degli assetti dell'intero territorio in chiave produttiva, non per un ritorno *all'indietro*, andando ai tentativi già evocati di concepire, in una logica di amministrazione di tipo ministeriale, la perequazione economica e sociale, ma segnando un cambio di passo. Ciò che ne ha finora compromesso la completa realizzazione si può cogliere nel distanziamento politico da una visione dipendente dalle singolarità degli ambiti territoriali nei quali, prima di tutto, maturano i bisogni sociali e il peso di scelte appropriate, nella illusione che la gerarchia delle competenze e l'adeguatezza delle procedure di decisione siano sufficienti a trasformare i legami esistenti tra gli Stati e ad allargare il consenso intorno alle pratiche ed ai sistemi di produzione.

Il modello ha, in sostanza, manifestato evidenti incrinature ogni volta che il decentramento sollecitato attraverso differenziali di regolazione non è stato in grado di recidere il filtro derivante da una malintesa visione dirigista, pregiudicando gli Stati nell'assunzione delle decisioni su come strutturare le molteplici dimensioni di contesto in cui opera l'agricoltore. Sotto questo profilo, è stata, sopra tutto, la separazione tra primo e secondo pilastro, che ha contrassegnato l'evoluzione pluriennale delle misure di mercato e, rispettivamente, di sviluppo rurale, ad aver ostacolato la realizzazione di un processo decisionale, con un sensibile distacco

²⁶ Sono parole di M. RASTOIN, *Quale futuro per l'Europa?*, in *Civiltà Cattolica*, 2020, n. 4081, 12.

²⁷ In proposito, v. M. GORGONI, *La polpa e l'osso: scritti di Manlio Rossi Doria su agricoltura ambiente e risorse naturali*, in *Questioni Agrarie – Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*, 2005, n. 3, 7.

dall'affermarsi di interessi sociali e l'oscuramento di stimoli e indicazioni derivanti da contesti particolari e specifici²⁸.

Attraverso lo schema regolamentare ora adottato dalla Commissione per il periodo 2021-2027 sembra, finalmente, che si compia un passo decisivo per eliminare il difetto più grave della precedente impostazione dicotomica. Una volta lasciata alla sfera decisionale pubblica dello Stato membro la possibilità di allestire mezzi giuridici e finanziari, nel modo che meglio si adatta alle peculiarità della sua geografia e imprimendo caratteri di resistenza all'omogeneizzazione, si possono, infatti, «conseguire comuni obiettivi europei con strumenti parzialmente differenti»²⁹.

Struttura formale e fattori di contenuto fanno del piano strategico nazionale un progetto che richiede un elevato grado di collaborazione tra Stato, Regioni e Province autonome. Senza determinare un aggravamento della procedura è intuibile un ampio coinvolgimento delle autonomie territoriali, mettendo da parte il criterio che guida il riparto di ambiti rigidi nell'attribuzione delle competenze con il centro per via del rafforzamento di modalità cooperative. Nel regolamento si richiede, anzi, un impegno ad affidare tale collaborazione ad un assetto organizzativo composto anche dal ruolo assegnato alle rappresentanze economiche del settore ed alle parti sociali rappresentative di interessi diffusi al fine di fissare i punti e stabilire gli adempimenti.

Così: facendo leva su una accentuazione opposta ad una deriva dirigistica rivolta a superare i problemi delle *cento agricolture*³⁰ è possibile affrontare il complesso dei problemi avvertiti con l'*ascolto* dei territori, derivandone la concretezza di un quadro plurale di interventi alla luce delle nuove esigenze della produzione e della stessa convivenza sociale.

A seguito dell'indebolimento della spinta autonomista, ma senza che possa prospettarsi lo *spettro* del recupero di titoli competenziali al centro, l'estrapolazione degli obiettivi individuati nella proposta di regolamento impone, pertanto, un nuovo e inedito modello di relazioni di tipo partecipativo-collaborativo, in grado di ricomporre i molteplici elementi geografici economici e sociali che reciprocamente influenzano le traiettorie di uno sviluppo ricchissimo di implicazioni identitarie.

²⁸ Una precedente analisi per rivedere la distinzione della politica agricola comune in differenti pilastri si deve a F. DE FILIPPIS e R. HENKE, *La Pac tra primo e secondo pilastro: una lettura della spesa agricola dell'UE*, in *Riv. Ass. Rossi-Doria*, 2010, n. 3, 23.

²⁹ Così F. DE STEFANO, *Riflessioni per una politica agroalimentare europea di lungo periodo*, in *Riv. Ass. Rossi-Doria*, 20017, n. 2, 91.

³⁰ Il riferimento è alla nota immagine che si rinviene nell'*Inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola* – nota come *Inchiesta Jacini* dal nome del presidente della Giunta nominata per eseguirla e promossa con l. 15 marzo 1877, n. 3730, su cui v. A. CARACCILO, *L'inchiesta agraria Jacini*, Torino, 1976.

Ha scritto, in modo efficace, Luigi Sturzo: «Quel che crea l'Europa non è una geografia vista su carta a diversi colori, ma una tradizione, una storia, un sistema economico»³¹. E uno sguardo di lungo periodo sui differenti contenuti e scopi posti a sostegno della politica agricola può aiutarci a cogliere tanto nodi problematici quanto punti di svolta.

Fino a rendere feconda, nella situazione presente, l'ulteriore occasione di esercitare Un'effettiva condizione sulla realizzazione di un sistema alimentare declinato in modo sostenibile, congegnando la partecipazione degli Stati piuttosto che quali attori indipendenti, come parti soggette a norme comuni, dato che «nelle nostre opinioni pubbliche nazionali le nuove sfide sono percepite come sfide che influenzano le nostre azioni allo stesso modo e, perciò, è meglio affrontarle insieme. Diventa così più forte il vago desiderio di un'Europa capace di agire come soggetto politico»³².

³¹ Così l'A., *L'Italia e l'ordine internazionale*, in *Opera Omnia*, vol. VIII, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma, 2001, 201.

³² Sono parole di J. HABERMAS, *L'ultima occasione per l'Europa*, F. D'ANIELLO (a cura di), Roma, Castelvechi, 2019, p. 81.

PAC, sostenibilità e bioeconomia

di Silvia Bolognini

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive – 2. Il *core* della sostenibilità e della bioeconomia e l'avvento dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile – 3. Il trinomio «PAC, sostenibilità e bioeconomia» come acquisizione relativamente recente del patrimonio giuridico europeo – 4. Il trinomio «PAC, sostenibilità e bioeconomia» nella PAC 2014-2020. – 5. La fase di gestazione della nuova PAC e l'approdo al concetto di bioeconomia sostenibile e circolare – 5. Sostenibilità e bioeconomia nella nuova PAC.

1. Considerazioni introduttive

Il trinomio «PAC, sostenibilità e bioeconomia» (che compare nel titolo del presente contributo) è destinato ad acquisire maggiore visibilità non appena verrà varata la nuova PAC, al momento ancora in fase di ultimazione: quest'ultima ambisce, invero, a caratterizzarsi, per lo meno a livello di intenti, per una maggiore «sostenibilità» e annovera tra i suoi obiettivi anche la promozione della «bioeconomia»¹.

Prendendo le mosse dalla considerazione che i vocaboli «PAC», «sostenibilità» e «bioeconomia» sono impiegati di regola per indicare politiche, attività e/od obiettivi che interessano le risorse naturali, il loro impiego congiunto potrebbe apparire, *prima facie*, per certi versi scontato o, se si preferisce, nella natura delle cose.

Del resto, che la PAC sia la sede ideale per interrogarsi, e possibilmente risponderci, in merito al contributo che il settore primario può dare al raggiungimento degli obiettivi che la compagine europea si propone di perseguire in termini di sostenibilità e di bioeconomia, non può di certo essere messo in discussione.

Tuttavia, la questione relativa alle possibili correlazioni esistenti tra politica agricola comunitaria, sostenibilità e bioeconomia, costringe l'interprete a misurarsi con un defatigante gioco di incastri di documenti per lo più programmatici, dai quali emerge un'idea più o meno chiara di quale sia il punto di partenza e forse anche quello di arrivo, ma non del percorso che si intende seguire per governare le inevitabili tensioni determinate dalla molteplicità di interessi in gioco, nonché dalla pluralità dei livelli di allocazione del potere decisionale.

¹ Come si avrà modo di illustrare meglio in seguito, nonostante non sia ancora giunto a compimento l'*iter* di adozione dei regolamenti che disciplineranno la PAC per il periodo 2023-2027, numerosi sono i documenti programmatici nei quali si sono delineate le linee ispiratrici della nuova PAC. In merito a queste ultime si veda il numero di *Agriregionieuropa*, anno 15, n. 56, Marzo 2019, interamente dedicato alla futura PAC.

Mentre, invero, appare piuttosto evidente che la sostenibilità e la bioeconomia sono realtà con le quali l'agricoltura europea è già chiamata a misurarsi, non è affatto semplice riuscire a comprendere in che modo il legislatore europeo intenda recepire nell'impianto della PAC del futuro gli *input* provenienti dai paradigmi della sostenibilità e della bioeconomia².

2. Il *core* della sostenibilità e della bioeconomia e l'avvento dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile

Qualsivoglia riflessione in merito al rapporto esistente tra PAC, sostenibilità e bioeconomia non può che prendere le mosse dalla consapevolezza che i paradigmi della sostenibilità e della bioeconomia si fondano sulla convinzione che il modello economico attuale necessita di essere radicalmente ripensato, nell'ottica di addivenire a modalità di produzione e di consumo che consentano, da un lato, di rispettare i limiti ecologici del pianeta, dall'altro, di fare fronte alle sfide globali del continuo aumento della popolazione, del rapido esaurimento di molte risorse, delle sempre maggiori pressioni sull'ambiente, dei cambiamenti climatici e della perdita di biodiversità, garantendo al contempo il benessere e la salute delle generazioni sia attuali, sia future. Tanto la sostenibilità, quanto la bioeconomia guardano alla dimensione globale e richiedono l'adozione di un approccio lungimirante, che si fondi sulla elaborazione di soluzioni possibilmente di lungo periodo.

Nel tentativo di semplificare al massimo la cornice entro la quale si collocano sia la sostenibilità, sia la bioeconomia, si potrebbe, quindi, affermare che il loro comune denominatore risiede nella presa di coscienza dell'urgenza di addivenire a un mutamento radicale del modo in cui ci si rapporta al pianeta e alle sue risorse e della necessità di ponderare i biso-

² In proposito, giova segnalare che il 20 gennaio 2020 la Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale del Parlamento europeo ha presentato una «Interrogazione con richiesta di risposta orale» (O-000005/2020) alla Commissione finalizzata a ottenere una risposta alle seguenti domande: «Come intende la Commissione promuovere una bioeconomia sostenibile nell'agricoltura e nella silvicoltura, e in che modo intende assicurare la coerenza politica tra la bioeconomia e la PAC? Come intende la Commissione tenere conto degli effetti sociali ed economici della transizione verso un'economia climaticamente neutra nelle zone rurali? In che modo intende la Commissione integrare il messaggio delle summenzionate conclusioni del Consiglio nel prossimo programma di lavoro della Commissione, in particolare nel *Green Deal* europeo?». Il testo di tale interrogazione è reperibile al seguente *link*: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/O-9-2020-000005_IT.html.

gni delle generazioni presenti nell'ottica di non compromettere il soddisfacimento delle esigenze delle generazioni future³.

A ben vedere, però, si tratta di un comune denominatore che affonda le proprie radici in un tempo non proprio vicino: già il Rapporto «*Our Common Future*», stilato e reso pubblico nel 1987 dalla Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite⁴, identificava lo sviluppo sostenibile con lo sviluppo «che soddisfa le necessità delle attuali generazioni senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare le proprie»⁵.

Com'è noto, il Rapporto *Brundtland*, nella misura in cui mirava a vedere conciliate le esigenze economiche per lo più con quelle connesse alla tutela dell'ambiente, si caratterizzava per l'adesione a un concetto di sviluppo sostenibile di impronta fortemente ambientalistica, che, però, già metteva in guardia dai rischi ai quali si sarebbe andati incontro se non si fosse fatto un uso accorto delle risorse disponibili⁶. Inoltre, il fatto che

³ Si veda A. JANNARELLI, Il diritto agrario del nuovo millennio tra *food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 552.

⁴ Il Rapporto «*Our Common Future*», meglio conosciuto come Rapporto *Brundtland*, dal nome della allora Presidente della Commissione, Gro Harlem Brundtland, che ne è stata, peraltro, anche la promotrice, è allegato alla Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite A/42/427 del 4 agosto 1987 ed è reperibile al seguente link: http://netzwerk-n.org/wp-content/uploads/2017/04/0_Brundtland_Report-1987-Our_Common_Future.pdf. Com'è noto, a tale Rapporto va ascritto il merito di avere formalizzato per la prima volta la definizione di «sviluppo sostenibile».

⁵ Si veda il Rapporto *Brundtland*, *cit.*, punto 27, nel quale è dato rinvenire la seguente affermazione: «Humanity has the ability to make development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs».

⁶ Del resto, come hanno prontamente rilevato (tra gli altri) K. BOSSELMANN, *The Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance*, 2^a ed., Londra, Routledge, 2016, p. 25; S. MANSERVISI, *Nuovi profili del diritto ambientale dell'Unione europea. Tra evoluzione scientifica e sviluppo sostenibile*, Roma, Aracne, 2018, p. 89 e A. DI LAURO, Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 394, già nel corso della prima Conferenza mondiale sull'ambiente umano, tenutasi a Stoccolma nel 1972, erano stati implicitamente delineati i tratti essenziali del concetto di sviluppo sostenibile: i principi n. 3 e n. 5 della Dichiarazione con cui si è chiusa tale Conferenza (la c.d. Dichiarazione di Stoccolma) richiamavano, invero, l'attenzione sulla necessità di non esaurire le risorse naturali rinnovabili e di mantenere e migliorare la capacità della Terra di produrre risorse rinnovabili essenziali; al contempo, il principio n. 13 esortava gli Stati ad adottare «un approccio coordinato delle loro pianificazioni dello sviluppo», in modo da consentire al loro progresso di essere «compatibile con la necessità di proteggere e di migliorare l'ambiente». In senso concorde si veda, altresì, M. C. CICIRIELLO, Dal principio del patrimonio comune al concetto di sviluppo sostenibile, in *Dir. e giur. agr. e dell'amb.*, 1996, p. 225, ad avviso della quale il concetto di sviluppo sostenibile deve «in certo modo» considerarsi «una evoluzione dei contenuti della Dichiarazione di Stoccolma del 1972, specificato negli Atti di Rio del 1992». Sul concetto di sviluppo sostenibile si vedano anche G. ROBASTO, Un po' di chiarezza sullo sviluppo «sostenibile», in *Ambiente*, 1995, fasc. 11,

la prima definizione formale di sviluppo sostenibile non contemplasse alcuna specificazione in ordine alla natura delle necessità delle generazioni attuali e di quelle future oggetto del bilanciamento auspicato, ha consentito, in seguito al palesarsi di nuovi problemi e all'acquisizione di nuove conoscenze e consapevolezze, di arricchire il concetto di sviluppo sostenibile di ulteriori contenuti rispetto a quello iniziale.

La multidimensionalità del concetto di sviluppo sostenibile, che a ben vedere altro non è che l'espressione della sua dinamicità, vale a dire della mobilità dei suoi confini e della conseguente possibilità di ascrivere a esso diverse accezioni⁷, ha trovato conferma nell'ultima Agenda per lo sviluppo sostenibile adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015, il cui titolo, com'è noto, è: «Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile» (d'ora in avanti, Agenda 2030)⁸.

All'Agenda 2030 viene comunemente ascritto il merito di avere chiarito, in modo inequivocabile, che nel concetto di sviluppo sostenibile coesistono (almeno) tre dimensioni, tra loro integrate e indivisibili, quali quella ambientale, quella economica e quella sociale e che, pertanto, occorre definire un programma di azione che tocchi diversi ambiti, tra loro interconnessi, fondamentali per il benessere dell'umanità e del pianeta: ambiti che vanno dalla lotta alla povertà e alla fame all'eliminazione delle disuguaglianze; dalla tutela delle risorse naturali alla promozione di un'agricoltura sostenibile; dalla salvaguardia del benessere e della salute di tutti, e a tutte le età, alla somministrazione di un'educazione di qualità, equa ed inclusiva; dalla gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie alla garanzia dell'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni; dalla lotta al cambiamento climatico alla correzione dei modelli di produzione e di consumo, fino ad arrivare a prendere in considerazione persino il ripensamento dei sistemi fiscali⁹.

p. 37 ss.; F. SALVIA, Ambiente e sviluppo sostenibile, in *Riv. giur. dell'amb.*, 1998, p. 235 ss. ed E. TIEZZI, *Che cos'è lo sviluppo sostenibile?*, Roma, Donzelli Editore, 1999, *passim*.

⁷ Si veda in proposito M. C. CICIRIELLO, Dal principio del patrimonio comune al concetto di sviluppo sostenibile, *cit.*, p. 228, la quale osserva in proposito: «Il concetto di sviluppo sostenibile si presenta in definitiva come un concetto dinamico e non statico, i cui contenuti mutano nel tempo. Esso risulta, infatti, fondato sull'idea che dovrebbe essere possibile migliorare il livello di vita di base della popolazione mondiale in continuo aumento, senza impoverire inutilmente le risorse naturali esistenti che sono limitate e, nel contempo, senza degradare ulteriormente l'ambiente. Ecco quindi che l'applicazione pratica di esso passa necessariamente per la determinazione di specifici indicatori di carattere economico, sociale ed ecologico».

⁸ L'adozione dell'Agenda 2030 è avvenuta con la Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite A/RES/70/1 del 25 settembre 2015, il cui testo in italiano è reperibile al seguente *link*: <https://unric.org/it/wp-content/uploads/sites/3/2019/11/Agenda-2030-Onu-italia.pdf>.

⁹ Sui contenuti dell'Agenda 2030 si vedano, *ex multis*, L. CHIUSSI, The UN 2030 Agenda on Sustainable Development: Talking the Talk, Walking the Walk?, in *La Comunità In-*

Al fine di rendere immediatamente fruibili gli ambiti di intervento da essa interessati, l'Agenda 2030 ha individuato 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile da raggiungere nella maggior parte dei casi entro il 2030 – i c.d. *Sustainable Development Goals* (SDGs) o, più comunemente, *goal*⁻¹⁰, ai quali ha associato 169 *target*.

ternazionale, 2016, p. 49 ss.; N. LONGO, L'Agenda 2030 ed il principio della sostenibilità nel diritto internazionale, in *Il dir. pen. della globalizzazione*, 2017, p. 297 ss.; M. MONTINI, L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente, in *www.federalismi.it*, 2019, fasc. 9, p. 1 ss.; M. MONTINI, F. VOLPE, Sustainable Development Goals: "molto rumore per nulla?", in *Riv. giur. dell'amb.*, 2015, p. 489 ss.; J.D. SACHS, From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals, in *The Lancet*, vol. 379, Issue 9832, 9 giugno 2012, p. 2206 ss. Merita, altresì, di essere ricordato che, come è stato caldeggiato, peraltro, anche dall'UNESCO e dalla FAO, alle dimensioni economica, sociale ed ambientale, andrebbe aggiunta anche quella culturale. Si veda in proposito A. DI LAURO, Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile, *cit.*, p. 381 ss. e, in particolare, p. 395. In effetti, la dimensione culturale, pur non essendo del tutto estranea alle logiche dell'Agenda 2030, non beneficia ancora di una collocazione autonoma rispetto alla dimensione sociale. Nell'Agenda 2030 non mancano, invero, i riferimenti alla dimensione culturale, ma sono riferimenti in un certo senso impliciti: ad esempio, al punto 8, è dato rinvenire l'affermazione in forza della quale «Il mondo che immaginiamo è un mondo dove vige il rispetto universale per i diritti dell'uomo e della sua dignità, per lo stato di diritto, per la giustizia, l'uguaglianza e la non discriminazione; dove si rispettano la razza, l'etnia e la diversità culturale e dove vi sono pari opportunità per la totale realizzazione delle capacità umane e per la prosperità comune»; al punto 36 viene ribadito, invece, quanto segue: «Ci impegniamo a promuovere la comprensione interculturale, la tolleranza, il rispetto reciproco, insieme a un'etica di cittadinanza globale e di responsabilità condivisa. Prendiamo atto della diversità naturale e culturale del mondo, e riconosciamo che tutte le culture e le civiltà possono contribuire a, e sono attori fondamentali per, lo sviluppo sostenibile»; il *target* 4.7 (che è abbinato al 4° *goal*: «Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti») richiama, poi, l'attenzione sulla necessità di «Garantire entro il 2030 che tutti i discenti acquisiscano la conoscenza e le competenze necessarie a promuovere lo sviluppo sostenibile, anche tramite un'educazione volta ad uno sviluppo e uno stile di vita sostenibile, ai diritti umani, alla parità di genere, alla promozione di una cultura pacifica e non violenta, alla cittadinanza globale e alla valorizzazione delle diversità culturali e del contributo della cultura allo sviluppo sostenibile»; del pari, il *target* 8.9 (che è associato all'8° *goal*: «Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti») sottolinea la necessità di «Concepire e implementare entro il 2030 politiche per favorire un turismo sostenibile che crei lavoro e promuova la cultura e i prodotti locali», concetto, questo, ripreso anche dal *target* 12.8; il *target* 11.4 (che è associato all'11° *goal*: «Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili») punta, infine, a «Potenziare gli sforzi per proteggere e salvaguardare il patrimonio culturale e naturale del mondo».

¹⁰ Gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile che l'Agenda 2030 vuole conseguire sono, nel dettaglio: porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo; porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile; assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età; fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti; raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze; garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie; as-

Nell'Agenda 2030, però, la multidimensionalità dello sviluppo sostenibile è stata consacrata non solo sotto il profilo contenutistico, ma anche dal punto di vista politico: essa ha richiamato, invero, l'attenzione sulla necessità che il programma di azione predisposto per il raggiungimento degli obiettivi indicati come prioritari, debba essere non solo esauriente, ma anche universale¹¹. Gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, a differenza degli

sicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni; incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti; costruire un'infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile; ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le nazioni; rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili; garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo; promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico; conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile; proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre; promuovere società pacifiche e inclusive per uno sviluppo sostenibile; rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile. Si veda la Tabella a p. 14 dell'Agenda 2030, *cit.* Come ricordato da M. MONTINI, L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente, *cit.*, p. 1, «Gli SDGs sono stati adottati dopo un lungo, complesso e partecipato processo negoziale lanciato dalla Conferenza Rio+20 del 2012, e si pongono come l'agenda globale di sviluppo per il periodo 2016-2030, finalizzata al perseguimento del macro-obiettivo dello sviluppo sostenibile». Sugli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile si vedano, *ex multis*, N. KANIE, F. BIERMANN, *Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation*, Cambridge (Massachusetts)/London (England), The Mit Press, 2017, *passim*; S. ADELMAN, *The Sustainable Development Goals, Anthropocentrism and Neoliberalism*, in *Sustainable Development Goals: Law, Theory and Implementation*, a cura di D. FRENCH, L.J. KOTZÉ, Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA, Edward Elgar Publishing, 2018, p. 15 ss.; L.J. KOTZÉ, The Sustainable Development Goals: an Existential Critique alongside Three New-Millennial Analytical Paradigms, *ivi*, p. 41 ss.; G. LONG, Underpinning Commitments of Sustainable Development Goals: Indivisibility, Universality, Leaving No One behind, *ivi*, p. 91 ss.; W. SCHOLTZ, M. BARNARD, The Environment and the Sustainable Development Goals, *ivi*, p. 227 ss.; R. PAVONI, D. PISELLI, The Sustainable Development Goals and International Environmental Law: Normative Value and Challenges for Implementation, in *Veredas Do Direito*, 2016, 13(26), p. 13 ss.

¹¹ Si veda il Preambolo dell'Agenda 2030, *cit.*, p. 1, nel quale si afferma: «I 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile e i 169 traguardi che annunceremo oggi dimostrano la dimensione e l'ambizione di questa nuova Agenda universale». Si vedano, altresì, il punto 18 dell'Agenda 2030, *cit.*, p. 6, nel quale è dato rinvenire la seguente affermazione: «Annunciamo oggi 17 nuovi Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile con 169 traguardi ad essi associati, che sono interconnessi e indivisibili. È la prima volta che i leader mondiali si impegnano in uno sforzo e in un'azione comune attraverso un'agenda politica così vasta e universale», nonché il punto 73, a p. 31, nel quale viene ribadito che l'Agenda 2030 è «un'agenda universale». In proposito, si veda, da ultimo, S. MANSERVISI, Il ruolo emergente del diritto agroalimentare tra economia circolare e SDGs di Agenda 2030, in S. CARMIGNANI, N. LUCIFERO (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione, ambiente*, Atti del Convegno di Firenze del 21 e 22 novembre 2019 in onore della Prof.ssa Eva Rook Basile, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 851.

Obiettivi di Sviluppo del Millennio che li hanno preceduti¹², sono rivolti, conseguentemente, a tutti i Paesi della comunità internazionale e non solo ai Paesi in via di sviluppo¹³: l'Agenda 2030 sollecita, cioè, tutti gli Stati a

¹² Com'è dato evincere dal testo dell'Agenda 2030, la definizione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile è avvenuta tenendo conto dell'esperienza maturata in relazione agli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (i c.d. *Millennium Development Goals* – MDGs) che nel 2000 erano stati indicati, sempre dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, come gli obiettivi di sviluppo da perseguire entro il 2015 (si veda la Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite A/RES/55/2 del 20 settembre 2000, con la quale è stata adottata la «Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite», il cui testo in italiano è reperibile al seguente *link*: <https://www.unric.org/it/informazioni-generalisullonu/36>). Nel Preambolo dell'Agenda 2030 è dato rinvenire, invero, la seguente affermazione: «I 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile e i 169 traguardi che annunceremo oggi dimostrano la dimensione e l'ambizione di questa nuova Agenda universale. Essi si basano sugli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e mirano a completare ciò che questi non sono riusciti a realizzare. Essi mirano a realizzare pienamente i diritti umani di tutti e a raggiungere l'uguaglianza di genere e l'emancipazione di tutte le donne e le ragazze. Essi sono interconnessi e indivisibili e bilanciano le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile: la dimensione economica, sociale ed ambientale». Al punto 16 viene, poi, ribadito: «Quasi 25 anni fa, vennero concordati gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Questi hanno fornito un'importante base per lo sviluppo e hanno consentito di compiere progressi significativi in numerose aree. Ma il progresso non è stato uguale ovunque. Specialmente nei paesi meno sviluppati in Africa, in quelli senza sbocco sul mare e nei piccoli stati insulari in via di sviluppo, alcuni degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio non vengono raggiunti – soprattutto quelli relativi alla salute della madre, del neonato e del bambino, e alla salute riproduttiva. Ci impegniamo nuovamente per la totale realizzazione degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, compresi quelli non raggiunti, in particolare fornendo una mirata e maggiore assistenza ai paesi meno sviluppati e altri paesi con situazioni particolari, in linea con i programmi di sostegno esistenti. La nuova Agenda incrementa gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e cerca di perseguire gli obiettivi che non erano stati raggiunti, soprattutto per quanto riguarda i più vulnerabili». In dottrina è stato opportunamente osservato, però, che gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile si differenziano dagli Obiettivi di Sviluppo del Millennio non solo perché sono rivolti a tutti i Paesi della comunità internazionale, ma anche perché sono più numerosi (17 SDGs a fronte dei precedenti 8 MDGs) e perché promuovono lo sviluppo sostenibile e non il solo sviluppo economico. Sul punto si vedano, *amplius*, M. MONTINI, L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente, *cit.*, p. 3 s.; M. MONTINI, F. VOLPE, Sustainable Development Goals: “molto rumore per nulla?”, *cit.*, p. 489 ss.; J.D. SACHS, From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals, *cit.*, p. 2206 ss.

¹³ Si veda, al riguardo, M. MONTINI, L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente, *cit.*, p. 3, il quale, in merito al fatto che gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile sono indirizzati a tutti i Paesi della comunità internazionale, osserva: «Questa caratteristica è una novità assoluta, che rappresenta forse l'inizio di un nuovo approccio nel contesto delle Nazioni Unite. Va tuttavia ricordato come tale approccio è contemperato dal richiamo contenuto nell'Agenda 2030 al Principio 7 della Dichiarazione di Rio, vale a dire il principio delle responsabilità comuni ma differenziate, che introduce un certo elemento di flessibilità nell'applicabilità generalizzata degli SDGs a tutti i Paesi».

elaborare apposite strategie, in grado di consentire il corretto equilibrio tra lo sviluppo economico, la sostenibilità ambientale e l'inclusione sociale¹⁴.

Al contempo, all'Agenda 2030 va imputato l'ulteriore merito di avere evidenziato che il perseguimento dello sviluppo sostenibile è possibile solo a condizione che tutti gli *stakeholder*, vale a dire i «governi», il «settore privato», la «società civile», il «sistema delle Nazioni Unite» e gli «altri attori», facciano la loro parte¹⁵.

Come si è già avuto modo di accennare, tra i suoi obiettivi prioritari l'Agenda 2030 include anche la promozione di un'agricoltura sostenibile¹⁶:

¹⁴ Nel preambolo dell'Agenda 2030 si trova, invero, affermato: «Tutti i paesi e tutte le parti in causa, agendo in associazione collaborativa, implementeranno questo programma. Siamo decisi a liberare la razza umana dalla tirannia della povertà e vogliamo curare e salvaguardare il nostro pianeta. Siamo determinati a fare i passi audaci e trasformativi che sono urgentemente necessari per portare il mondo sulla strada della sostenibilità e della resilienza. Nell'intraprendere questo viaggio collettivo, promettiamo che nessuno verrà trascurato». Al punto 17 viene, poi, chiarito: «I propositi dell'Agenda, tuttavia, vanno ben oltre gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Oltre a perseguire l'evoluzione di priorità come la sconfitta della povertà, la salute, l'educazione, la sicurezza alimentare e la nutrizione, stabilisce anche una serie di obiettivi economici, sociali e ambientali. Garantisce anche società più aperte e pacifiche. Fissa, in modo decisivo, le modalità di attuazione. Riflettendo sull'approccio integrato che abbiamo deciso di applicare, vi sono delle profonde interconnessioni e componenti trasversali fra i nuovi Obiettivi ed i rispettivi traguardi». Si veda M. MONTINI, *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, *cit.*, p. 3 s., il quale osserva al riguardo: «Il perseguimento del macro-obiettivo dello sviluppo sostenibile dovrebbe essere ispirato dall'Agenda 2030 e deve essere declinato nel contesto nazionale dei singoli Paesi, che sono chiamati ad adottare ed implementare specifiche strategie e piani nazionali in attuazione dell'Agenda stessa, con il pieno coinvolgimento di tutti gli *stakeholder* interessati. Infatti, nei primi anni di attuazione dell'Agenda 2030, le tematiche legate all'attuazione degli SDGs hanno gradualmente conquistato un ruolo di primo piano nel dibattito politico, sia a livello internazionale, che a livello nazionale nei singoli Paesi, e stiamo assistendo in molti casi ad un ampio e variegato coinvolgimento dei diversi *stakeholders* nei processi di attuazione degli obiettivi, nell'ottica della realizzazione di percorsi di sviluppo sostenibile più equi e condivisi».

¹⁵ Si veda l'Agenda 2030, *cit.*, p. 10. Si veda, al riguardo, quanto affermato da J.D. SACHS, *From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals*, *cit.*, p. 2206, nella fase di elaborazione di tali obiettivi: «The detailed content of the SDGs, if indeed they do emerge in upcoming diplomatic processes, is very much up for discussion and debate. Their content, I believe, should focus on two considerations: global priorities that need active worldwide public participation, political focus, and quantitative measurement; and lessons from the MDGs, especially the reasons for their success, and corrections of some of their most important shortcomings».

¹⁶ Sul tema dell'agricoltura sostenibile si vedano, *ex multis*, A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, *cit.*, p. 511 ss.; E. CRISTIANI, *Quali regole per un'agricoltura "sostenibile"?*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 647 ss.; S. CARMIGNANI, *SDGs e agricoltura. Una breve riflessione*, in S. CARMIGNANI, N. LUCIFERO (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione, ambiente*, *cit.*, p. 207 ss.; S. MANSERVISI, *Il ruolo emergente del diritto agroalimentare tra economia circolare e SDGs di Agenda 2030*, *cit.*, p. 843 ss.

quest'ultima viene espressamente menzionata nel 2° Obiettivo di Sviluppo Sostenibile, insieme alle finalità del «porre fine alla fame», del «raggiungere la sicurezza alimentare» e del «migliorare la nutrizione». Peraltro, degli otto *target* associati al 2° Obiettivo, ben sei concernono, direttamente o indirettamente, la promozione di un'agricoltura sostenibile e consistono, in estrema sintesi, nell'incentivazione delle piccole realtà produttive¹⁷; nell'implementazione di pratiche agricole resilienti «che aumentino la produttività e la produzione, che aiutino a proteggere gli ecosistemi, che rafforzino la capacità di adattamento ai cambiamenti climatici, a condizioni meteorologiche estreme, siccità, inondazioni e altri disastri e che migliorino progressivamente la qualità del suolo»¹⁸; nella preservazione della biodiversità (in particolare, mantenendo «la diversità genetica delle sementi, delle piante coltivate, degli animali da allevamento e domestici e delle specie selvatiche affini, anche attraverso banche di semi e piante diversificate opportunamente gestite a livello nazionale, regionale e internazionale») ¹⁹; nell'aumento degli investimenti destinati alle infrastrutture rurali, alla ricerca agricola e alla formazione, così come allo sviluppo tecnologico (soprattutto nell'ottica di migliorare la capacità produttiva agricola dei Paesi in via di sviluppo e, in particolare, dei Paesi meno sviluppati)²⁰, nonché nell'adozione di misure che garantiscano il corretto funzionamento dei mercati agricoli mondiali, riducendone, innanzi tutto, l'instabilità²¹.

L'adozione dell'Agenda 2030 è stata accolta con molta enfasi nel contesto internazionale e anche in quello europeo, un po' come se rappresentasse una sorta di *Stunde Null*, vale a dire il momento decisivo in cui deve prendere avvio la realizzazione di una serie di azioni, dalla buona riuscita delle quali dipenderà l'approdo, a livello mondiale, a un nuovo modello di crescita in grado di riappacificare il genere umano con il pianeta.

Com'era inevitabile che fosse, in seguito alla sua adozione, anche a livello europeo non si è mancato di ribadire in diversi documenti programmatici l'urgenza di allinearsi ai contenuti dell'Agenda 2030: ad esempio, nella Comunicazione «Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe. L'azione europea a favore della sostenibilità», del 22 novembre 2016, si è sottolineato che l'Unione europea, insieme agli Stati membri, «è fermamente

¹⁷ Si veda il *target 2.3* dell'Agenda 2030, *cit.*, p. 15, il quale è così formulato: «Entro il 2030, raddoppiare la produttività agricola e il reddito dei produttori di cibo su piccola scala, in particolare le donne, i popoli indigeni, le famiglie di agricoltori, i pastori e i pescatori, anche attraverso un accesso sicuro ed equo a terreni, altre risorse e *input* produttivi, conoscenze, servizi finanziari, mercati e opportunità per valore aggiunto e occupazioni non agricole».

¹⁸ Si veda il *target 2.4* dell'Agenda 2030, *cit.*, p. 15.

¹⁹ Si veda il *target 2.5* dell'Agenda 2030, *cit.*, p. 15.

²⁰ Si veda il *target 2.a* dell'Agenda 2030, *cit.*, p. 16.

²¹ Si vedano i *target 2.b* e *2.c* dell'Agenda 2030, *cit.*, p. 16.

decisa a fare da apripista, nel rispetto del principio di sussidiarietà, per quanto riguarda l'attuazione dell'Agenda 2030 e degli obiettivi di sviluppo sostenibile»²²; nel «Libro bianco sul futuro dell'Europa», del 1° marzo 2017, si è dato rilievo al «ruolo guida che l'UE ha avuto nella conclusione dell'accordo di Parigi sul clima e nell'adozione da parte delle Nazioni Unite degli obiettivi di sviluppo sostenibile per il 2030»²³; nella «Relazione strategica annuale sull'attuazione e la realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile», del 14 marzo 2019, si è rimarcato che «l'Unione dovrebbe rinnovare il proprio impegno ad assumere un ruolo di *leader* mondiale nell'attuazione dell'Agenda 2030 e degli obiettivi di sviluppo sostenibile, insieme ai suoi Stati membri e alle relative autorità locali e regionali, in linea con il principio di sussidiarietà e in stretta collaborazione con i suoi *partner* internazionali»²⁴. Da ultimo, anche nel «*Green Deal* europeo»²⁵ – nella sua parte introduttiva – si è evidenziato, da un lato, che «Il *Green Deal* è parte integrante della strategia (...) per attuare l'Agenda 2030 e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite»²⁶, dall'altro, che gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite integrano il complesso di azioni in esso previste, «al fine di porre la sostenibilità e il benessere dei cittadini al centro della politica economica»²⁷ e nell'ottica di rendere tali obiettivi «il fulcro della definizione delle politiche e degli interventi dell'UE»²⁸.

Riferimenti agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile sono presenti, peraltro, anche nella Comunicazione «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura», del 29 novembre 2017, nella quale si è cercato di definire le linee evolutive della PAC per il dopo 2020²⁹, nella Relazione di accompagnamento del pacchetto di proposte formulate dalla Commissione europea

²² Si veda la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, «Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe. L'azione europea a favore della sostenibilità», del 22 novembre 2016, COM(2016) 739 *final*, p. 3.

²³ Si veda il «Libro bianco sul futuro dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2050», del 1° marzo 2017, COM(2017) 2025 *final*, p. 3.

²⁴ Si veda la Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2019 contenente la «Relazione strategica annuale sull'attuazione e la realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG)», in *GUUE* n. C 23 del 21 gennaio 2021, punto 5, p. 135.

²⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, «Il *Green Deal* europeo» (d'ora in avanti, *Green Deal*), dell'11 dicembre 2019, COM(2019) 640 *final*.

²⁶ Si veda il *Green Deal*, *cit.*, p. 3.

²⁷ Si veda il *Green Deal*, *cit.*, p. 3.

²⁸ Si veda il *Green Deal*, *cit.*, p. 3.

²⁹ Si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura», del 29 novembre 2017, COM (2017) 713 *final*, in merito ai contenuti della quale sia consentito rinviare a S. BOLOGNINI, La Comunicazione della Commissione europea «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura», in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 110 ss.

in merito alla PAC del futuro, reso noto il 1° giugno 2018³⁰ e nella Strategia «Dal produttore al consumatore», del 20 maggio 2020³¹, che costituisce parte integrante del *Green Deal* europeo e che, nonostante nel titolo faccia riferimento al sistema alimentare, di fatto fa gravare buona parte degli oneri derivanti dalla sostenibilità sull'agricoltura europea.

3. Il trinomio «PAC, sostenibilità e bioeconomia» come acquisizione relativamente recente del patrimonio giuridico europeo

L'impegno profuso in ambito europeo, soprattutto dalla Commissione, nell'avvalorare l'importanza dell'Agenda 2030 e dei suoi 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, è senz'altro apprezzabile. Tuttavia, se si leggono con attenzione alcuni documenti programmatici adottati dalle istituzioni europee prima che venisse pubblicata l'Agenda 2030, non può passare inosservato che molte questioni da essa poste, così come molte riflessioni in essa sviluppate, alla compagine europea erano già note.

Persino la multidimensionalità del concetto di sviluppo sostenibile in ambito europeo risulta essere stata recepita, e in un certo senso formalizzata, prima dell'adozione dell'Agenda 2030: le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile non solo vengono espressamente menzionate in diversi atti (per lo più atipici) di rango secondario, ma paiono ben delineate anche nella formulazione dell'art. 3, par. 3, del Trattato sull'Unione europea, laddove il concetto di sviluppo sostenibile è ancorato all'idea di «una crescita economica equilibrata», alla «stabilità dei prezzi», a «un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale», nonché al raggiungimento di «un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente».

Del resto, come viene ricordato anche nella Comunicazione «Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe. L'azione europea a favore della sostenibilità» del 2016³², la prima strategia dell'Unione europea per lo svi-

³⁰ Si veda, a titolo di esempio, la Relazione di accompagnamento della «Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento UE n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento UE n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio», COM(2018) 392 *final*.

³¹ Si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 20 maggio 2020, «Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente» (d'ora in avanti, Strategia «Dal produttore al consumatore»), COM/2020/381 *final*.

³² Si veda la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, «Il futu-

luppo sostenibile risale al 2001, anno in cui la Commissione, dopo essere stata invitata dal Consiglio europeo di Helsinki del dicembre 1999 a presentare «una proposta di strategia a lungo termine per il coordinamento delle politiche ai fini di uno *sviluppo sostenibile sotto il profilo economico, sociale ed ecologico*», ha adottato la Comunicazione «Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile» – anche nota come Proposta per il Consiglio europeo di Göteborg –³³. Il piano di azioni predisposto nel 2001 è stato periodicamente rivisto negli anni successivi³⁴, fino a quando non è confluito nella Strategia Europa 2020 adottata il 3 marzo 2010³⁵.

Ebbene, la Strategia Europa 2020 (in apertura della quale è dato rinvenire l'affermazione dell'allora Presidente della Commissione europea, José Manuel Barroso, in forza della quale il 2010 avrebbe dovuto segnare un nuovo inizio) è stata predisposta per fare in modo che la ripresa dell'Unione europea, dopo la crisi economica e finanziaria che l'ha investita a partire dal 2008, si basasse su di una serie di riforme che avrebbero dovuto porre rimedio alle debolezze strutturali dell'economia europea e risolvere le questioni economiche e sociali più urgenti, tenendo conto anche delle sfide a lungo termine poste dalla globalizzazione, dalla progressiva riduzione delle risorse disponibili e dall'invecchiamento della popolazione.

Più nello specifico, con la Strategia Europa 2020 si è voluto indirizzare la compagine europea verso una crescita economica al tempo stesso intelligente (vale a dire, basata sullo sviluppo delle conoscenze e dell'innovazione), sostenibile (in quanto fondata su di un'economia più verde,

ro sostenibile dell'Europa: prossime tappe. L'azione europea a favore della sostenibilità», del 22 novembre 2016, *cit.*, p. 2.

³³ Si veda la Comunicazione della Commissione «Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile» (Proposta della Commissione per il Consiglio europeo di Göteborg), del 15 maggio 2001, COM (2001) 264 definitivo, p. 2. Il corsivo è aggiunto.

³⁴ La Commissione europea ha avviato un primo processo di valutazione della Strategia all'inizio del 2005 dei cui esiti ha dato conto nella Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo «sul riesame della strategia per lo sviluppo sostenibile. Una piattaforma d'azione», del 13 dicembre 2005, COM (2005) 658 definitivo. Successivamente, la Strategia è stata riesaminata anche dal Consiglio europeo nel «Riesame della strategia dell'UE in materia di sviluppo sostenibile (SSS dell'UE) – Nuova strategia», del 9 maggio 2006, Documento del Consiglio 10117/06, reperibile al seguente *link*: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2010117%202006%20INIT/IT/pdf>. In seguito, la Strategia è stata nuovamente rivista nel 2009 con la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Integrare lo sviluppo sostenibile nelle politiche dell'UE: riesame 2009 della strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile», del 24 luglio 2009, COM(2009) 400 definitivo.

³⁵ Si veda la Comunicazione della Commissione «Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» (d'ora in avanti, Strategia Europa 2020), del 3 marzo 2010, COM (2020) definitivo.

più efficiente nella gestione delle risorse e più competitiva) e inclusiva (volta, cioè, a promuovere l'occupazione e la coesione sociale e territoriale). In tale prospettiva, sono stati individuati cinque obiettivi prioritari da raggiungere entro il 2020: portare almeno al 75% il tasso di occupazione delle persone di età compresa fra 20 e 64 anni; investire il 3% del prodotto interno lordo in ricerca e sviluppo; ridurre le emissioni di gas serra almeno al 20%, portare al 20% la quota di energie rinnovabili e aumentare l'efficienza energetica del 20%; ridurre il tasso di abbandono scolastico a meno del 10% e portare almeno al 40% il tasso dei giovani laureati; ridurre di 20 milioni il numero delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale³⁶.

Il perseguimento di tali obiettivi è stato demandato dalla Strategia Europa 2020 a sette iniziative c.d. faro, quali: «“L'Unione dell'innovazione” per migliorare le condizioni generali e l'accesso ai finanziamenti per la ricerca e l'innovazione, facendo in modo che le idee innovative si trasformino in nuovi prodotti e servizi tali da stimolare la crescita e l'occupazione; “*Youth on the move*” per migliorare l'efficienza dei sistemi di insegnamento e agevolare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro; “Un'agenda europea del digitale” per accelerare la diffusione dell'*internet* ad alta velocità e sfruttare i vantaggi di un mercato unico del digitale per famiglie e imprese; “Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse” per contribuire a scindere la crescita economica dall'uso delle risorse, favorire il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio, incrementare l'uso delle fonti di energia rinnovabile, modernizzare il (...) settore dei trasporti e promuovere l'efficienza energetica; “Una politica industriale per l'era della globalizzazione” onde migliorare il clima imprenditoriale, specialmente per le PMI, e favorire lo sviluppo di una base industriale solida e sostenibile in grado di competere su scala mondiale; “Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro” onde modernizzare i mercati occupazionali e consentire alle persone di migliorare le proprie competenze in tutto l'arco della vita al fine di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e di conciliare meglio l'offerta e la domanda di manodopera, anche tramite la mobilità dei lavoratori; la “Piattaforma europea contro la povertà” per garantire coesione sociale e territoriale in modo tale che i benefici della crescita e i posti di lavoro siano equamente distribuiti e che le persone vittime di povertà ed esclusione sociale possano vivere in condizioni dignitose e partecipare attivamente alla società»³⁷.

Non vi è chi non veda come i cinque obiettivi prioritari e le sette iniziative faro individuate dalla Strategia Europa 2020 siano perfettamente in linea con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030 e rap-

³⁶ Si veda la Strategia Europa 2020, del 3 marzo 2010, *cit.*, p. 5.

³⁷ Si veda la Strategia Europa 2020, del 3 marzo 2010, *cit.*, p. 5 s.

presentino una perfetta declinazione delle tre dimensioni – ambientale, economica e sociale – dello sviluppo sostenibile in essa delineate.

Proprio una delle iniziative faro della Strategia Europa 2020, quale, per la precisione, quella denominata «L'Unione dell'innovazione», il cui obiettivo è fare in modo che la politica europea in materia di ricerca e sviluppo, nonché di innovazione, induca a prestare maggiore attenzione alle sfide del cambiamento climatico, dell'uso efficiente delle risorse, dell'energia, della salute e del cambiamento demografico, ha accreditato un ruolo cruciale alla bioeconomia³⁸.

Nell'ambito di tale iniziativa faro, nel mese di febbraio del 2012, la Commissione ha adottato, infatti, la prima Strategia europea per la bioeconomia, con lo scopo dichiarato di «preparare il terreno per una società più innovatrice, più efficiente sotto il profilo delle risorse e più competitiva, in grado di riconciliare la sicurezza alimentare con lo sfruttamento sostenibile delle risorse rinnovabili a fini industriali, garantendo al contempo la protezione dell'ambiente»³⁹.

In tale Strategia, lo sviluppo della bioeconomia – identificata con «la produzione di risorse biologiche rinnovabili e la trasformazione di tali risorse e dei flussi di rifiuti in prodotti a valore aggiunto quali alimenti, mangimi, bioprodotto e bioenergie»⁴⁰ – è stato indicato come un «elemento chiave per consentire una crescita intelligente e verde», nonché per «mantenere e alimentare la crescita economica e la creazione di posti di lavoro in zone industriali, rurali e costiere, ridurre la dipendenza dai combustibili fossili e migliorare la sostenibilità economica e ambientale della produzione primaria e delle industrie di trasformazione»⁴¹.

³⁸ Nell'ambito di tale iniziativa faro la Commissione si è assunta il compito di adoperarsi per «lanciare “partenariati europei per l'innovazione” tra l'UE e i livelli nazionali onde accelerare lo sviluppo e l'adozione delle tecnologie necessarie per affrontare le sfide individuate. I primi partenariati saranno denominati come segue: “costruire la bioeconomia entro il 2020”, “le tecnologie chiave per plasmare il futuro industriale dell'Europa” e “tecnologie che consentano agli anziani di vivere in modo autonomo e di partecipare attivamente alla società”: si veda la Strategia Europa 2020, del 3 marzo 2010, *cit.*, p. 14.

³⁹ Si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, «L'innovazione per una crescita sostenibile: una bioeconomia per l'Europa» (d'ora in avanti, prima Strategia europea per la bioeconomia), del 13 febbraio 2012, COM(2012) 60 *final*, p. 2. In proposito, si vedano G. BRUNORI, F. BARTOLINI, I dilemmi della bioeconomia: una riflessione sulla *Bioeconomy Strategy* della Commissione Europea, in *Agriregionieuropa*, anno 11, n. 41, Giugno 2015, p. 5 ss.

⁴⁰ Si veda la prima Strategia europea per la bioeconomia, del 13 febbraio 2012, *cit.*, p. 3. Si veda, altresì, la nt. 2 di essa, nella quale viene specificato che «i bioprodotto sono prodotti interamente o parzialmente derivati da materie di origine biologica, esclusi i materiali incorporati in formazioni geologiche e/o trasformati in fossili (...)».

⁴¹ Si veda la prima Strategia europea per la bioeconomia, del 13 febbraio 2012, *cit.*, p. 2.

L'interesse della compagine europea nei confronti della bioeconomia (inizialmente affermatosi nell'ambito del Settimo Programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico)⁴² ha trovato, dunque, la sua prima formalizzazione in una Strategia che, prefiggendosi di incentivare l'impiego delle risorse biologiche come materie prime per l'ottenimento di bioprodotto (quali, ad esempio, *biochemicals*, bioenergie, biopolimeri, ecc.) in ragione delle loro «caratteristiche uniche di rinnovabilità, assorbimento del carbonio e possibilità di utilizzo molteplice “a cascata”»⁴³, ambiva a rispondere alle logiche dello sviluppo sostenibile, assegnando un ruolo determinante al settore primario nel suo complesso.

Nondimeno, la Strategia europea per la bioeconomia del 2012, forte dell'esperienza maturata proprio in seno alla PAC con riferimento alle colture energetiche⁴⁴, con grande lucidità, ha messo in evidenza che la gestione sostenibile delle risorse naturali può rivelarsi problematica laddove indirizzare l'agricoltura al perseguimento di obiettivi ultronei rispetto alla produzione alimentare, come, appunto, la generazione di biomasse destinate a essere impiegate per l'ottenimento di bioprodotto (tra i quali rientrano, peraltro, anche i biocombustibili), potrebbe avere un impatto negativo sulla *food security*⁴⁵.

È con ogni probabilità per questa ragione che fin dalla prima Strategia europea per la bioeconomia si è invocata «l'individuazione di sinergie e complementarietà con la PAC, la PCP, la politica marittima integrata e le politiche ambientali dell'UE che riguardano l'efficacia delle risorse, l'utilizzo sostenibile delle risorse naturali, la tutela della biodiversità e degli *habitat*»⁴⁶.

Sembrerebbe, dunque, potersi ritenere che il trinomio «PAC, sostenibilità e bioeconomia» abbia preso forma nel 2012, il che permette di rilevare che si tratta di un'acquisizione relativamente recente del panorama giuridico europeo.

⁴² Si veda la prima Strategia europea per la bioeconomia, del 13 febbraio 2012, *cit.*, p. 2. Sul punto si vedano M. BONACCORSO, I. BAÑOS RUIZ, *Che cosa è la bioeconomia*, Milano, Edizioni Ambiente, 2019, p. 34 ss.

⁴³ Così M. BONACCORSO, I. BAÑOS RUIZ, *Che cosa è la bioeconomia*, *cit.*, p. 36.

⁴⁴ Si veda M. D'ADDEZIO, voce *Agroenergia* (diritto dell'Unione europea e interno), in *Digesto IV ed., Disc. priv., Sez. civ., Aggiornamento*, XI, diretto da R. Sacco, Milano, 2018, p. 13 ss. Si vedano, altresì, M. BONACCORSO, I. BAÑOS RUIZ, *Che cosa è la bioeconomia*, *cit.*, p. 63 ss.

⁴⁵ Si veda la prima Strategia europea per la bioeconomia, del 13 febbraio 2012, *cit.*, p. 4.

⁴⁶ Si veda la prima Strategia europea per la bioeconomia, del 13 febbraio 2012, *cit.*, p. 4.

4. Il trinomio «PAC, sostenibilità e bioeconomia» nella PAC 2014-2020

In verità, a essere proprio del tutto precisi, la bioeconomia è stata accostata al tema della PAC ancora prima che venisse adottata la prima Strategia europea a essa relativa: nella Comunicazione «La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio», del 18 novembre 2010, che ha preceduto l'elaborazione della PAC 2014-2020 tuttora in vigore, la «bioeconomia emergente» è stata annoverata, invero, come uno dei settori nei quali l'adozione di nuove tecnologie, lo sviluppo di nuovi prodotti, la sperimentazione di processi di produzione innovativi, nonché la promozione di nuovi modelli di domanda, avrebbero potuto favorire una gestione sostenibile delle risorse naturali e un'azione benefica per il clima⁴⁷.

Tuttavia, è solo con la PAC 2014-2020 che il trinomio «PAC, sostenibilità e bioeconomia» si è tradotto in dato normativo: nella PAC 2014-2020, infatti, nell'ambito del secondo pilastro, tra gli aspetti ai quali – per espressa previsione normativa – occorre prestare particolare attenzione nell'incentivare, nel settore agroalimentare e forestale, l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima (indicati nel reg. UE n. 1305/2013 come una delle sei priorità dell'Unione europea in materia di sviluppo rurale), trova menzione anche quello di «favorire l'approvvigionamento e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili, sottoprodotti, materiali di scarto e residui e altre materie grezze non alimentari ai fini della bioeconomia»⁴⁸.

Del pari, tale regolamento ha previsto l'istituzione della «Rete del partenariato europeo per l'innovazione», alla quale ha assegnato il compito di supportare il Partenariato europeo per l'innovazione in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura⁴⁹, favorendo, tra le altre cose, «lo sviluppo di iniziative, di poli e di progetti pilota e di dimostrazione che possono riguardare, tra l'altro, anche l'innovazione a sostegno della bioeconomia»⁵⁰.

⁴⁷ Si veda la Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, «La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio», del 18 novembre 2010, COM (2010) 672 definitivo, p. 8.

⁴⁸ Si veda l'art. 5, n. 5), lett. c), del reg. UE n. 1305/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, in *GIULIE* L 347 del 20 dicembre 2012, p. 487 ss.

⁴⁹ Si veda l'art. 55 del reg. UE n. 1305/2013.

⁵⁰ Si veda l'art. 53, par. 3, lett. c) - ii), del reg. UE n. 1305/2013.

La PAC attualmente in vigore considera, quindi, la bioeconomia uno dei principali risultati dell'innovazione in agricoltura, ma ne sostiene lo sviluppo e la diffusione a condizione che alla produzione dei bioprodotti siano destinate materie prime agricole non alimentari, con l'evidente obiettivo di non compromettere il raggiungimento della *food security*. È noto a tutti, invero, che la PAC 2014-2020 è stata concepita in un clima di crescente preoccupazione per la capacità del sistema agricolo europeo di continuare a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari sia nell'Unione europea, sia su scala mondiale⁵¹, un clima che ha portato a

⁵¹ Com'è possibile evincere dalla Comunicazione della Commissione «La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio», del 18 novembre 2010, *cit.*, che, come si è già avuto modo di ricordare, ne ha preceduto l'adozione, la PAC 2014-2020 ha riconosciuto a temi quali quelli della tutela dell'ambiente, della lotta al cambiamento climatico e dell'equilibrio sociale e territoriale, il rango di obiettivi imprescindibili. L'elaborazione, in seno alla PAC, di un primo pilastro più verde e più equamente ripartito e di un secondo pilastro maggiormente incentrato su competitività e innovazione, cambiamento climatico e ambiente, sono stati identificati come un passaggio obbligato per la promozione di una crescita più sostenibile, più intelligente e più inclusiva dell'Europa rurale. Più nello specifico, nella Comunicazione della Commissione del 2010, nella sezione dedicata alla sfida del cambiamento climatico e dell'ambiente, la Commissione ha sottolineato il ruolo cruciale che può essere svolto dall'agricoltura e dalla silvicoltura nel conseguimento degli obiettivi ambiziosi che l'Unione si è fissata in materia di clima e di energia, mettendo bene in evidenza quanto sia importante, da un lato, sfruttare maggiormente il potenziale del settore agricolo in materia di mitigazione e di adattamento, dall'altro, valorizzare la capacità dello stesso di fornire un contributo positivo grazie anche al sequestro del carbonio e alla protezione del carbonio contenuto nel suolo, nonché alla produzione di biomassa e di energia rinnovabile. Si veda il punto 3.2. della Comunicazione (p. 5). Com'è noto, però, la Comunicazione della Commissione ha consacrato anche il ritorno del problema della *food security*: per la prima volta, dopo decenni, l'attenzione è stata spostata nuovamente sulla necessità che l'agricoltura garantisca, innanzi tutto, la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari. Si veda il punto 3.1. della Comunicazione (p. 4 s.). Si veda in proposito F. ALBISINNI, Riscoprire l'agricoltura nella nuova PAC?, in *Agriregionieuropa*, Anno 9 (2013), Numero 35, p. 95, il quale ha osservato in proposito che «per anni la *food security* era scomparsa dai documenti ufficiali della Comunità, in non casuale sintonia con le scelte che privilegiavano il disaccoppiamento». Non sorprende allora che – com'è stato prontamente rilevato da taluni esponenti della dottrina agraristica – la nuova PAC abbia finalmente segnato la riscoperta dell'agricoltura come attività produttiva «la cui funzione fondamentale è quella di alimentare l'umanità»: così L. COSTATO, I nuovi confini del diritto agrario, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2012, fasc. 2-3, p. 30. Si veda, altresì, F. ALBISINNI, Riscoprire l'agricoltura nella nuova PAC?, *cit.*, p. 96, ad avviso del «l'attenzione verso i profili produttivi dell'agricoltura emerge anche dall'introduzione della nuova figura di “*active farmer*” o “*agricoltore in attività*” di cui all'art. 9 del reg. UE n. 1307/2013 (del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento CE n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento CE n. 73/2009 del Consiglio, in *GIUUE* n. L 347 del 20 dicembre 2013, p. 608 ss.).

ribadire che «il ruolo primario dell'agricoltura è rappresentato dalla produzione di derrate alimentari»⁵².

Allo stato attuale della normativa europea, il trinomio «PAC, sostenibilità e bioeconomia» si basa ancora su tale impostazione, in quanto le disposizioni ora ricordate sono tuttora vigenti: in attesa che vengano approvati i Regolamenti che disciplineranno la nuova PAC, il reg. UE 2020/2220 ha disposto, infatti, la proroga del quadro giuridico esistente per tutto il 2021 e il 2022 – fatti salvi, ovviamente, gli opportuni adeguamenti di alcune disposizioni –; ciò, evidentemente, al fine di garantire la continuità della PAC fino all'entrata in vigore del nuovo quadro giuridico di riferimento, che, salvo imprevisti, dovrebbe avvenire il 1° gennaio 2023⁵³.

Com'è noto, il percorso per la definizione di quella che avrebbe dovuto essere la PAC 2021-2027 è stato particolarmente accidentato: formalmente, è iniziato il 2 febbraio 2017, allorché la Commissione europea ha avviato una consultazione pubblica della durata di tre mesi (2 febbraio – 2 maggio 2017), finalizzata a raccogliere le opinioni dei cittadini europei sulla PAC *post* 2020⁵⁴, ed è proseguito, il 7 luglio 2019, con la Conferenza

⁵² Si veda la Comunicazione «La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio», del 18 novembre 2010, *cit.*, p. 4.

⁵³ Si veda il 2° *considerando* del reg. UE 2020/2220, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 dicembre 2020, che stabilisce alcune disposizioni transitorie relative al sostegno da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) negli anni 2021 e 2022 e che modifica i regolamenti UE n. 1305/2013, UE n. 1306/2013 e UE n. 1307/2013 per quanto riguarda le risorse e l'applicazione negli anni 2021 e 2022 e il regolamento UE n. 1308/2013 per quanto riguarda le risorse e la distribuzione di tale sostegno in relazione agli anni 2021 e 2022, in *GIUUE* n. L 437 del 28 dicembre 2020, p. 1 ss.

⁵⁴ Com'è dato evincere dalla scheda di sintesi «Verso una politica agricola comune dopo il 2020» pubblicata sul sito del Parlamento europeo (e reperibile al seguente link: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/113/verso-una-politica-agricola-comune-dopo-il-2020>), seppure in via non ufficiale «I lavori sulla PAC per il periodo successivo al 2020 sono iniziati sotto la presidenza olandese del Consiglio in occasione di una riunione informale svoltasi nel maggio 2016. Le successive presidenze del Consiglio hanno proseguito tale percorso avviando una riflessione sulle principali sfide da affrontare nell'ambito del settore agricolo (pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare, cambiamenti climatici e risorse idriche, gestione dei rischi e ruolo dei pagamenti accoppiati, ecc.). La Commissione, da parte sua, ha istituito nel gennaio 2016 un gruppo di lavoro con il compito di riflettere sul futuro della politica dei mercati agricoli; tale gruppo ha presentato la sua relazione finale nel novembre 2016. Per quanto riguarda il secondo pilastro, la conferenza "Cork 2.0" del settembre 2016 ha portato all'adozione di una dichiarazione che evidenzia dieci orientamenti chiave per il futuro della politica di sviluppo rurale in Europa. In occasione della revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale 2014-2020, la Commissione ha adottato, il 14 settembre 2016, una proposta legislativa "omnibus" che ha un impatto su numerose politiche europee [COM (2016)0605], compresa la PAC. In linea di principio, l'obiettivo era introdurre adeguamenti tecnici negli atti di base in vigore al fine di semplificare gli strumenti esistenti. Alla fine, su impulso del Parlamento europeo, tale operazione è divenuta una vera e propria mini-riforma della PAC. Il Parlamento europeo ha preso spunto dalle racco-

europea sul futuro della PAC dal titolo «*The CAP: Have your say*», organizzata a Bruxelles dalla Commissione europea per presentare i risultati della consultazione pubblica conclusasi il 2 maggio 2017⁵⁵, e, il 29 novembre 2017, con la pubblicazione della già ricordata Comunicazione della Commissione europea «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura».

Successivamente, il 1° giugno 2018, la Commissione europea ha presentato un pacchetto di proposte legislative, quali, più nello specifico: una Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento UE n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento UE n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio⁵⁶; una Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento UE n. 1306/2013⁵⁷; una Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti UE n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, UE n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, UE n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati, UE n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione e UE n. 229/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle isole minori del Mar Egeo⁵⁸.

Tali proposte, dopo essere state oggetto di un dibattito in seno alla Commissione ambiente del Parlamento europeo che si è chiuso il 22 febbraio 2019, l'8 aprile 2019 sono state approvate, seppure emendate, dalla Commissione agricoltura del Parlamento europeo.

mandazioni del gruppo di lavoro sui mercati per presentare emendamenti supplementari al fine di migliorare i meccanismi in vigore. In ottobre è stato raggiunto un accordo con il Consiglio e il testo è stato pubblicato nel dicembre 2017 [regolamento (UE) 2017/2393, GU L 350 del 29.12.2017]. I miglioramenti approvati riguardano l'ambito di azione delle organizzazioni dei produttori, il rafforzamento delle assicurazioni agricole e degli strumenti di stabilizzazione del reddito, le norme sui pagamenti di inverdimento e sui versamenti ai giovani agricoltori, e la definizione di "agricoltore in attività" (che consente agli Stati membri un'applicazione molto flessibile)».

⁵⁵ Una sintesi dei risultati di tale Conferenza è rinvenibile al seguente link: https://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1939_it.htm.

⁵⁶ Si veda, *supra*, sub nt. 30.

⁵⁷ COM (2018) 393 *final*.

⁵⁸ COM (2018) 394 *final*.

Il Parlamento europeo ha poi deciso, però, di non procedere alla votazione della nuova PAC nella sessione plenaria di Strasburgo del 15-18 aprile 2019, che era l'ultima plenaria utile prima delle elezioni europee, che (com'è risaputo) si sono tenute dal 23 al 26 maggio 2019.

Consequentemente, la situazione nella quale ci si è ritrovati e nella quale ci si trova, in verità, ancora oggi in relazione al quadro giuridico di riferimento per la nuova PAC è rappresentata da un *iter* legislativo che, oltre ad avere subito diverse battute d'arresto, dapprima, per l'espletamento delle attività necessarie all'elezione e all'insediamento del nuovo Parlamento europeo, alla designazione dei nuovi vertici europei⁵⁹ e alla definizione della nuova composizione della Commissione europea e, successivamente, per la pandemia causata dal Covid-19, ha ad oggetto proposte elaborate da una Commissione europea il cui mandato è scaduto e che hanno superato il vaglio della Commissione agricoltura di un Parlamento europeo che non esiste più.

Al rallentamento dell'*iter* legislativo di approvazione della nuova PAC hanno contribuito, peraltro, anche le difficoltà incontrate nella definizione del Quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2021-2027. Fortunatamente, però, almeno questa criticità è stata superata con l'adozione, nel dicembre 2020, del reg. UE, Euratom 2020/2093⁶⁰, che, tra l'altro, grazie ai fondi aggiuntivi stanziati per far fronte alla crisi dovuta al Covid-19, ha consentito di ridimensionare gli annunciati (e temuti) tagli al *budget* stanziato per la PAC⁶¹.

Parimenti, l'adozione del *Green Deal* europeo e, al suo interno, della Strategia «Dal produttore al consumatore», ha reso il quadro, se possibile, ancora più complicato: tali documenti programmatici sono di fatto il manifesto della nuova Commissione europea, la quale non ha tardato a dichiarare di volerne vedere presi in considerazione i contenuti anche nella definizione della nuova PAC⁶².

⁵⁹ I nuovi vertici europei da designare erano, più nello specifico, il Presidente del Parlamento europeo, il Presidente del Consiglio europeo, il Presidente della Commissione europea, l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e il Presidente della Banca centrale europea.

⁶⁰ Reg. UE, Euratom 2020/2093 del Consiglio, del 17 dicembre 2020, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, in *GIUUE* n. L 433I del 22 dicembre 2020, p. 11 ss.

⁶¹ Il sostegno alla PAC nel Quadro finanziario pluriennale è passato, invero, dal 35,2% del periodo attuale (2014-2020) al 31,9% del periodo successivo (2021-2027), con un taglio, quindi, pari al 3,4%. Sono rimasti tuttavia i due assi di finanziamento, vale a dire il primo pilastro con pagamenti diretti e misure di mercato e il secondo pilastro con i piani di sviluppo rurale.

⁶² Si veda, a titolo di esempio, il 3° *considerando* del reg. UE 2020/2220, nel quale è dato rinvenire la seguente affermazione: «Poiché la procedura legislativa concernente le proposte legislative della Commissione sulla PAC dopo il 2020 deve ancora essere conclusa, i piani strategici della PAC devono ancora essere elaborati dagli Stati membri e le parti

Alla luce di quanto si è detto finora, qualsivoglia considerazione in merito alla rilevanza che le correlazioni sottese al trinomio «PAC, sostenibilità e bioeconomia» potranno assumere nella PAC di futura adozione non potrà che essere di carattere generale e, in un certo senso, provvisoria, in quanto formulata sulla base di contenuti non ancora definitivi.

5. La fase di gestazione della nuova PAC e l'approdo al concetto di bioeconomia sostenibile e circolare

La presentazione (nel mese di giugno del 2018), da parte della Commissione, del pacchetto di proposte relative alla nuova PAC, è stata preceduta, ma anche seguita, dall'adozione di altri documenti programmatici che hanno offerto ulteriori spunti di riflessione in merito al trinomio «PAC, sostenibilità e bioeconomia».

Innanzitutto, come si è già avuto modo di ricordare, prima della presentazione del pacchetto di proposte relative alla nuova PAC, il 29 novembre 2017 è stata adottata la Comunicazione della Commissione europea «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura». Il contenuto di tale Comunicazione, però, ha risentito fortemente del fatto di essere stato predisposto in un periodo (che potrebbe essere definito) di transizione.

Diversi sono i fattori che hanno condizionato i lavori della Commissione: in primo luogo, la circostanza che nello stesso periodo fosse in fase di gestazione il reg. UE 2017/2393, meglio noto come Regolamento *Omnibus*⁶³, con il quale è stata attuata una vera e propria riforma di medio termine della PAC 2014-2020, finalizzata a ridurre la complessità e le criticità, mediante l'introduzione di diverse modifiche sostanziali ai regolamenti di base adottati nel 2013.

Non va dimenticato che la PAC 2014-2020 (attualmente in regime di proroga), che è stata la prima a succedere alla riforma di medio termine

interessate devono essere consultate, l'attuale quadro della PAC dovrebbe continuare ad applicarsi per un periodo aggiuntivo di due anni. L'obiettivo del periodo transitorio è consentire ai beneficiari una transizione agevole verso un nuovo periodo di programmazione e prevedere la possibilità di tenere conto della comunicazione della Commissione dell'11 dicembre 2019 sul *Green Deal* europeo («*Green Deal* europeo»).

⁶³ Trattasi del reg. UE 2017/2393 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2017, che modifica i regolamenti UE n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), UE n. 1306/2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune, UE n. 1307/2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, UE n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e UE n. 652/2014 che fissa le disposizioni per la gestione delle spese relative alla filiera alimentare, alla salute e al benessere degli animali, alla sanità delle piante e al materiale riproduttivo vegetale, pubblicato in *GUUE* n. L 350 del 29 dicembre 2017, p. 15 ss.

del 2003, anche nota come riforma Fischler⁶⁴, nonché la prima a essere varata dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona⁶⁵, ha sollevato fin da subito perplessità e critiche per la sua complessità⁶⁶. Conseguentemente, con il Regolamento *Omnibus* sono stati realizzati numerosi interventi correttivi, che hanno interessato, in particolare, il *greening*, la gestione dei

⁶⁴ La PAC 2014-2020, essendo stata la prima riforma a essere varata dopo quella di medio termine del 2003, ha risentito inevitabilmente delle questioni emerse e delle riflessioni maturate nei dieci anni di applicazione della precedente riforma, riforma che, pur essendo stata oggetto di qualche aggiustamento in corso d'opera, si è distinta fino alla fine per la presenza di diversi nodi problematici.

⁶⁵ Alcune modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona a livello di norme di rango primario hanno inciso sulle modalità di elaborazione e sui contenuti della nuova PAC: innanzi tutto, va ricordato che ora l'agricoltura e la pesca – a eccezione della conservazione delle risorse biologiche del mare – rientrano nel novero dei settori nei quali l'Unione europea vanta una competenza concorrente con gli Stati membri, il che legittima questi ultimi a vigilare – per il tramite dei loro parlamenti nazionali – sul rispetto del principio di sussidiarietà. Si vedano l'art. 4, par. 2, lett. *d*), TFUE e l'art. 5, par. 3, TUE. In secondo luogo, per la prima volta nella storia europea, la riforma della PAC è stata realizzata con un coinvolgimento massiccio (e non solo formale) del Parlamento europeo nel processo decisionale: il Trattato di Lisbona ha decretato, infatti, il superamento della procedura di consultazione, che prevedeva un coinvolgimento meramente formale del Parlamento europeo (il Consiglio aveva l'obbligo di consultare il Parlamento europeo, ma era libero di non recepire le sue osservazioni), e ha esteso all'adozione degli atti agrari la procedura legislativa ordinaria, vale a dire la procedura di codecisione, che riconosce al Parlamento europeo un potere sostanzialmente paritetico a quello del Consiglio. Tali novità, introdotte nell'intento di aumentare la democraticità in seno all'Unione europea, con riferimento alla nuova PAC hanno determinato, da un lato, la dilatazione dei tempi di adozione dei regolamenti c.d. di base, dall'altro, il riconoscimento a favore degli Stati membri di un margine di azione decisamente più ampio, nonché l'attribuzione di un maggiore rilievo a temi particolarmente cari al Parlamento europeo, quali, in particolare, quelli della tutela dell'ambiente e della lotta al cambiamento climatico.

Non va dimenticato, peraltro, che la PAC 2014-2020 è stata condizionata anche sotto il profilo contenutistico da talune importanti novità introdotte dal Trattato di Lisbona, tra le quali meritano senz'altro di essere ricordate: l'espressa menzione, all'art. 3 TUE, della tutela dell'ambiente tra gli obiettivi specifici dell'Unione europea; l'inserimento, all'art. 191 TFUE, nell'ambito della politica ambientale, dell'obiettivo specifico della promozione della lotta ai cambiamenti climatici; l'introduzione, all'art. 194 TFUE, di una nuova disposizione sulla politica dell'Unione nel settore dell'energia; l'aggiunta, al Titolo XVIII TFUE, dell'aggettivo «territoriale» alla «politica di coesione economica e sociale» e il riconoscimento, all'art. 174 TFUE, della necessità che l'Unione (nello sviluppare e nel proseguire la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale, mediante la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni) rivolga un'attenzione particolare alle zone rurali, nonché alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali e demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna. Si veda, in proposito, M. D'ADDEZIO, Quanto e come è rilevante l'agricoltura nel Trattato di Lisbona?, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 252 ss.

⁶⁶ La complessità della PAC 2014-2020, com'era inevitabile che fosse, di fatto ha reso difficoltoso agli aventi diritto l'accesso agli aiuti europei, impedendo ad alcune misure da essa contemplate, tra le quali *in primis* il *greening*, di produrre gli effetti desiderati.

rischi, il riequilibrio dei poteri negoziali lungo le filiere, il supporto ai giovani agricoltori, i pagamenti accoppiati, nonché l'organizzazione comune dei mercati agricoli⁶⁷.

In secondo luogo, la Comunicazione è stata redatta nella consapevolezza che la compagine europea di lì a poco avrebbe dovuto fare i conti, da un lato, con il rinnovo della composizione del Parlamento europeo e la scadenza del mandato della Commissione europea, dall'altro, con le variazioni che il bilancio dell'Unione europea avrebbe verosimilmente subito sia sotto il profilo quantitativo, a fronte della inevitabile contrazione determinata dalla Brexit, sia sotto quello qualitativo, in ragione della necessità di far fronte a una serie di questioni considerate urgenti, tra le quali veniva annoverata, peraltro, anche quella della transizione verso modelli di crescita sostenibili⁶⁸.

In terzo luogo, il clima di forte euroscetticismo emerso in occasione delle consultazioni elettorali svoltesi in quel periodo in alcuni Stati membri, ha indotto la Commissione europea presieduta da Junker ad adottare, nel marzo 2017 (in occasione del 60° anniversario della firma del Trattato di Roma), sia il già ricordato Libro bianco sul Futuro dell'Europa, sia una serie di Documenti di Riflessione, dedicati più nello specifico all'approfondimento di temi prioritari, quali quelli dell'Unione economica e monetaria⁶⁹, della gestione della globalizzazione⁷⁰, della dimensione sociale dell'Europa⁷¹, del futuro della difesa europea⁷² e del futuro delle finanze dell'Unione europea⁷³.

Nonostante il settore primario non abbia beneficiato di una particolare attenzione né nel Libro bianco sul Futuro dell'Europa, né nella quasi

⁶⁷ Per una efficace sintesi delle modifiche introdotte con il reg. UE n. 2017/2393 si veda P. DE CASTRO, *Dall'Omnibus alla riforma di medio termine della Politica Agricola Comune. Cosa cambia per l'agricoltura italiana*, reperibile al link: <http://www.paolodecastro.it/wp-content/uploads/2018/ebook.pdf>, p. 15 ss.

⁶⁸ Tra le questioni considerate urgenti vi erano anche quelle della sicurezza, della gestione dell'immigrazione, della difesa e della lotta al terrorismo, della riduzione del divario sociale ed economico tra gli Stati membri, dell'occupazione e del rilancio economico, delle riforme strutturali e della stabilizzazione macroeconomica.

⁶⁹ Si veda il Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria, del 31 maggio 2017, COM (2017) 291 *final*.

⁷⁰ Si veda il Documento di riflessione sulla gestione della globalizzazione, del 10 maggio 2017, COM (2017) 240 *final*.

⁷¹ Si veda il Documento di riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa, del 26 aprile 2017, COM (2017) 206 *final*.

⁷² Si veda il Documento di riflessione sul futuro della difesa europea, del 7 giugno 2017, COM (2017) 315 *final*.

⁷³ Si veda il Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE, del 28 giugno 2017, COM (2017) 358 *final*.

totalità dei Documenti di Riflessione⁷⁴, alla luce delle linee generali del c.d. pacchetto Junker, è parso immediatamente chiaro che anch'esso sarebbe stato chiamato in causa nel perseguimento degli obiettivi più urgenti dell'Unione europea.

Infine, nel settembre 2016, si è tenuta la Conferenza europea sullo sviluppo rurale Cork 2.0⁷⁵, al termine della quale è stata sottoscritta la Dichiarazione 2016 di Cork 2.0 «Una vita migliore nelle aree rurali»⁷⁶, che ha individuato dieci orientamenti politici chiave per il futuro della politica di sviluppo rurale in Europa, quali, più nello specifico, il promuovere la prosperità delle aree rurali; il rafforzare le catene di valori rurali; l'investire nella redditività e nella vitalità delle aree rurali; il preservare l'ambiente rurale; il gestire le risorse naturali; l'incoraggiare gli interventi a favore del clima; lo stimolare la conoscenza e l'innovazione; il potenziare la *governance* rurale; l'incentivare l'attuazione e la semplificazione delle politiche; il migliorare le prestazioni e l'aumentare la responsabilità.

Viste le premesse, non può destare meraviglia che la Comunicazione «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura» si sia mantenuta su di un piano per così dire generale: essa ha messo a fuoco le sfide e i problemi con i quali l'agricoltura europea è chiamata a fare i conti, dilungandosi (forse un po' troppo) su quelli che dovrebbero essere gli obiettivi della PAC, ma ha omesso di formulare proposte concrete⁷⁷.

⁷⁴ Come osserva opportunamente F. SOTTE, La Pac dopo il 2020 nelle proposte del Commissario all'agricoltura, in *Agriregionieuropa*, Anno 13, n. 51, Dicembre 2017, p. 3, né il Libro bianco sul Futuro dell'Europa, né i Documenti di Riflessione – fatta eccezione per quello sul futuro delle finanze dell'UE – accennano alla PAC, anche se – sempre ad avviso dell'A. – «si comprende bene, per assonanza con quello che si afferma in merito alle politiche strutturali e di coesione che (...) per la PAC ci sarà una ulteriore e consistente contrazione del *budget*».

⁷⁵ Tale Conferenza si è tenuta a vent'anni esatti dalla prima Conferenza europea sullo sviluppo rurale, che, com'è noto, si è svolta nel 1996 in Irlanda, a Cork, e si è conclusa con la firma della prima Dichiarazione di Cork, con la quale si sono gettate le basi per la politica di sviluppo rurale dell'Unione europea. Nel corso della Conferenza europea sullo sviluppo rurale Cork 2.0 – alla quale hanno partecipato oltre 340 portatori di interesse dello sviluppo rurale (imprenditori agricoli e forestali, ambientalisti, ricercatori, autorità di gestione dei PSR, ONG, operatori commerciali, Gruppi di azione locale, consulenti, Reti rurali nazionali, membri del Parlamento europeo, nonché revisori e funzionari della Commissione europea) – si è riflettuto sulle sfide e sulle opportunità per le zone rurali d'Europa.

⁷⁶ Il testo della Dichiarazione di Cork 2.0 «Una vita migliore nelle aree rurali» è rinvenibile al seguente *link*: https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/cork-declaration_it.pdf.

⁷⁷ Si veda, in proposito, P. DE CASTRO, Dall'Omnibus alla riforma di medio termine della Politica Agricola Comune. Cosa cambia per l'agricoltura italiana, *cit.*, p. 59, il quale, dopo avere affermato che «La Comunicazione della Commissione sul futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura, fornisce le prime tracce dell'approccio che la Commissione dovrebbe seguire nella realizzazione della proposta legislativa per la PAC *post 2020*», è costretto ad ammettere: «Si tratta di tracce ancora poco distinguibili, com'era lecito aspettarsi per diverse ragioni. La prima è che probabilmente i tempi a disposizione non

Può darsi che abbiano colto nel segno coloro ad avviso dei quali l'impostazione impressa alla Comunicazione *de qua* è stata il frutto di una scelta ponderata, dovuta soprattutto all'impossibilità di conoscere in che misura il finanziamento della PAC avrebbe gravato sul bilancio europeo⁷⁸; resta il fatto, però, che dal documento della Commissione è emerso un impianto solo abbozzato della nuova PAC.

Ciò nondimeno, in tale impianto sia la sostenibilità, sia la bioeconomia si sono viste assegnare un posto di tutto rilievo. La sostenibilità, in particolare, sembra essere il filo conduttore di tutta la Comunicazione: non solo in essa viene ricordato che la consultazione pubblica ha sottolineato l'importanza delle tre dimensioni della sostenibilità (economica, ambientale, sociale), collegandole alla più ampia necessità di ammodernare e semplificare la PAC⁷⁹, ma viene anche ascritto a quest'ultima il merito di avere permesso «al mercato unico di svilupparsi in modo assai più integrato»⁸⁰ e di avere valorizzato la capacità del settore primario di esaudire le richieste dei cittadini in materia di sicurezza alimentare, qualità e sostenibilità; tuttavia, si afferma anche che vi è ancora molto da fare per favorire la transizione dell'agricoltura europea verso modelli di produzione più sostenibili, tanto sotto il profilo economico, quanto sotto quello ambientale e sociale.

Parimenti, nella Comunicazione «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura» si è ribadito che, al fine di migliorare la sostenibilità individuale delle aziende agricole, la competitività e la resilienza, anche per contrastare gli effetti negativi dei cambiamenti climatici, la PAC è chiamata a incentivare gli investimenti «in termini di ristrutturazione delle aziende agricole, modernizzazione, innovazione, diversificazione e sfruttamento

consentiranno di approvare la riforma entro la fine di questa legislatura (primavera 2019) e quindi sono ampie le probabilità che si vada oltre il 2020. Gli scenari possono da qui a qualche anno mutare, anche significativamente, e la Commissione ne tiene conto». Più *tranchant* è il commento di F. СОТТЕ, *La Pac dopo il 2020 nelle proposte del Commissario all'agricoltura, cit.*, p. 4: «Passando dagli obiettivi alle proposte concrete di riforma per la Pac *post-2020*, vi è una chiara inversione di rotta. (...) In effetti, il messaggio complessivo è debole e deludente».

⁷⁸ Ad avviso di P. DE CASTRO, *Dall'Omnibus alla riforma di medio termine della Politica Agricola Comune. Cosa cambia per l'agricoltura italiana, cit.*, p. 59, a fronte delle «incertezze che aleggiano su questioni fondamentali, come il negoziato Brexit e il bilancio dell'Unione», la Commissione ha opportunamente «preferito concentrarsi su coerenza e semplificazione del sistema PAC, piuttosto che sui singoli strumenti».

⁷⁹ Si veda la Comunicazione «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura», del 29 novembre 2017, *cit.*, p. 9.

⁸⁰ Si veda la Comunicazione «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura», del 29 novembre 2017, *cit.*, p. 4.

delle nuove tecnologie e delle opportunità basate sulle tecnologie digitali come l'agricoltura di precisione, l'uso di megadati e l'energia pulita»⁸¹.

L'ambiente e il clima sono sicuramente i temi ai quali la Comunicazione «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura» collega maggiormente il concetto di agricoltura sostenibile, ma in essa non è assente nemmeno una particolare attenzione per il recupero e la valorizzazione, sia dal punto di vista sociale, sia economico, dei contesti rurali.

È in tale prospettiva che viene evidenziato il «buon potenziale in termini di crescita e posti di lavoro nelle zone rurali» offerto dalle «nuove catene di valore come l'energia pulita, la bioeconomia emergente, l'economia circolare e l'ecoturismo». Più nello specifico, viene osservato, in proposito, che «I sottoprodotti del settore agroalimentare e forestale potrebbero essere valorizzati quali fattori di produzione per la bioenergia e le bioindustrie», mentre il letame potrebbe «essere trasformato in biogas e fertilizzante, favorendo in tal modo la transizione energetica e il riciclo globale di nutrienti». Ciò consentirebbe sia di sostituire le risorse e i materiali più inquinanti e non rinnovabili con risorse e materiali biologici, sia di ridurre le perdite e gli sprechi alimentari. In tale quadro, l'agricoltura e la silvicoltura sostenibili sono indicate entrambe come settori che potrebbero rivelarsi strategici per lo sfruttamento del potenziale insito nel concetto stesso di bioeconomia⁸².

Nella Comunicazione «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura» è stato messo in evidenza, altresì, che il perseguimento dei numerosi obiettivi demandati alla PAC richiederebbe un maggiore coordinamento di quest'ultima con le altre politiche dell'Unione europea⁸³, così come un ripensamento del suo modello di attuazione. Riguardo a quest'ultimo, la Commissione, oltre ad avere rimarcato l'urgenza di semplificare la gestione della PAC, riducendo innanzi tutto la complessità degli adempimenti burocratici e gli oneri amministrativi che attualmente la caratterizzano⁸⁴, ha evidenziato l'esigenza di «migliorare i risultati rispetto agli obietti-

⁸¹ Si veda la Comunicazione «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura», del 29 novembre 2017, *cit.*, p. 4.

⁸² Si veda la Comunicazione «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura», del 29 novembre 2017, *cit.*, p. 22.

⁸³ Si veda la Comunicazione della Commissione «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura», del 29 novembre 2017, *cit.*, p. 10, in cui viene espressamente affermato: «In questo contesto la PAC deve avanzare nelle prossime tappe evolutive – di ammodernamento e semplificazione, in stretta collaborazione con altre politiche dell'UE – per far fronte alle numerose e pressanti sfide e mettere in risalto il meglio del settore agricolo e delle zone rurali dell'Unione, ponendo l'accento su *standard* elevati e risultati effettivi, e sostenere gli agricoltori nell'anticipare e affrontare il futuro».

⁸⁴ Si veda la Comunicazione della Commissione «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura», del 29 novembre 2017, *cit.*, p. 10.

vi dell'UE»⁸⁵, individuando in una maggiore sussidiarietà lo strumento ideale per rispondere, in modo più adeguato, ai bisogni e alle situazioni locali. È una sussidiarietà, quella delineata dalla Commissione europea, che rimette, però, al livello europeo, la definizione degli obiettivi, delle tipologie di intervento e dei requisiti di base per accedervi e, a ciascuno Stato membro, l'individuazione, mediante la stesura di un piano strategico della PAC, degli strumenti da attivare (tanto nel primo, quanto nel secondo pilastro) per il raggiungimento dei traguardi concordati⁸⁶.

Il sistema al quale si vorrebbe dare vita dovrebbe essere incentrato su di una maggiore flessibilità, che andrebbe raggiunta demandando agli Stati membri la puntualizzazione dei risultati che intendono conseguire, nonché l'individuazione di indicatori solidi e misurabili, in grado di facilitare il monitoraggio e la rendicontazione delle prestazioni, fermo restando che spetterà alla Commissione europea il controllo circa l'effettiva «realizzazione dei risultati, il rispetto delle norme di base dell'UE e degli impegni assunti a livello internazionale nel quadro di un buon sistema di garanzia e di *audit*»⁸⁷.

Nella cornice così delineata, «La crescita della bioeconomia nel quadro di un modello imprenditoriale sostenibile dovrebbe quindi diventare una priorità dei piani strategici della PAC, e sostenere la strategia dell'UE per un'economia circolare e l'emergere di nuovi modelli imprenditoriali che andranno a vantaggio di agricoltori e silvicoltori, creando anche nuovi posti di lavoro. Ciò aumenterebbe il potenziale della PAC di contribuire all'Unione dell'energia e alla politica industriale dell'UE, promuovendo la produzione di energia pulita ed efficiente, compresa la mobilitazione sostenibile della biomassa nel rispetto dei principi fondamentali della strategia dell'UE per un'economia circolare»⁸⁸.

Dalla Comunicazione «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura» il trinomio «PAC, sostenibilità e bioeconomia» esce, dunque, arricchito di due ulteriori elementi: la circolarità e la sussidiarietà.

Si è addivenuti, invero, alla consapevolezza che il modello della bioeconomia, per essere veramente sostenibile, necessita di essere integrato

⁸⁵ Si veda la Comunicazione della Commissione «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura», del 29 novembre 2017, *cit.*, p. 10.

⁸⁶ Si veda la Comunicazione della Commissione «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura», del 29 novembre 2017, *cit.*, p. 10. Si veda, altresì, F. SOTTE, La Pac dopo il 2020 nelle proposte del Commissario all'agricoltura, *cit.*, p. 5.

⁸⁷ Si veda la Comunicazione «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura», del 29 novembre 2017, *cit.*, p. 11, nella quale si trova affermato altresì: «(...) in tal modo, come affermato nella dichiarazione di Cork 2.0, l'architettura dell'insieme della PAC consentirà di attingere gli interventi ad obiettivi economici, sociali e ambientali ben definiti, integrando al contempo le esigenze e le aspirazioni dei territori».

⁸⁸ Si veda la Comunicazione «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura», del 29 novembre 2017, *cit.*, p. 22.

con quello dell'economia circolare⁸⁹. Si è fatto strada, cioè, il nuovo concetto di «bioeconomia circolare», che poggia, in buona sostanza, sulla convinzione che ci si debba indirizzare non solo verso una produzione basata su materie prime rinnovabili, ma anche verso l'uso e il riciclo dei rifiuti biologici: in estrema sintesi, l'obiettivo da perseguire consiste nella produzione di «composti chimici, materiale e plastiche (appunto bioplastiche *biobased*), biocombustibili/bioenergia (biometano), biolubrificanti, mangimi e fertilizzanti, cosmetici e prodotti farmaceutici a partire da risorse biologiche a base di lignocellulosa, amido, proteine e grassi che nel loro fine vita si comportano come un residuo organico»⁹⁰.

Inoltre, prendendo le mosse dalla constatazione che le popolazioni locali conoscono meglio e in modo più approfondito le catene di valore esistenti nelle regioni, si è affermata l'idea che lo sviluppo di una bioeconomia sostenibile e circolare debba passare attraverso l'elaborazione di piani d'azione a livello territoriale, rafforzando cioè il ruolo degli enti locali e regionali, e gestendo i programmi quanto più direttamente possibile con i settori e i cittadini interessati, conformemente ai principi di sussidiarietà e di *governance* a più livelli⁹¹.

Coerentemente con tale impostazione, nel 2018, con la Comunicazione «Una bioeconomia sostenibile per l'Europa: rafforzare il collegamento tra economia, società e ambiente»⁹², la Commissione europea ha provveduto a rivedere la prima Strategia europea per la bioeconomia, proprio prendendo le mosse dall'assunto che la bioeconomia sostenibile, nella misura in cui è in grado di trasformare rifiuti organici, residui e scarti in risorse preziose, rappresenta il segmento rinnovabile dell'economia circolare⁹³.

⁸⁹ Si vedano M. D'ADDEZIO, Transizione verso un'economia circolare: diritto dell'agricoltura e coordinate costituzionali. Prime riflessioni, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, p. 85 ss. e S. MANSERVISI, Il ruolo emergente del diritto agroalimentare tra economia circolare e SDGs di Agenda 2030, *cit.*, p. 852 ss.

⁹⁰ Si veda F. DE LEONARDIS, Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare, in *Diritto amministrativo*, 2017, p. 174.

⁹¹ Si veda, in proposito, il punto 6 del Parere del Comitato europeo delle regioni – Una bioeconomia sostenibile per l'Europa: rafforzare il collegamento tra economia, società e ambiente, del 26 giugno 2019, in *GUUE* n. C 404 del 29 novembre 2019, p. 24 ss., nel quale – al punto 4 – viene anche sottolineato: «Inoltre il livello locale e regionale svolge un ruolo importante, anche in materia di bioeconomia, nella promozione della cooperazione tra università, imprese, pubbliche amministrazioni e società civile, grazie al modello della quadrupla elica».

⁹² Si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, «Una bioeconomia sostenibile per l'Europa: rafforzare il collegamento tra economia, società e ambiente», dell'11 ottobre 2018, COM (2018) 673 *final*.

⁹³ Si veda S. MANSERVISI, Il ruolo emergente del diritto agroalimentare tra economia circolare e SDGs di Agenda 2030, *cit.*, p. 862.

Poiché per fare fronte ai cambiamenti climatici e al degrado del suolo e degli ecosistemi è necessaria una bioeconomia sostenibile, in grado sia di rispondere alla domanda crescente di risorse alimentari, mangimi, energie, materiali e prodotti, causata dall'aumento della popolazione mondiale, sia di ridurre la dipendenza dalle risorse non rinnovabili, la Commissione evidenzia, altresì, che è necessario che nell'ambito della PAC vengano previsti interventi specifici a sostegno delle bioeconomie inclusive nelle zone rurali: l'obiettivo, evidentemente, è quello di coordinare le strategie nazionali per la bioeconomia con i piani strategici nazionali da predisporre nell'ambito della PAC, in modo da permettere la diffusione di buone pratiche in grado di incoraggiare l'attuazione della bioeconomia e consentire, in tal modo, ai produttori primari di trarre vantaggio dalle opportunità derivanti dai nuovi approcci sistemici della bioeconomia⁹⁴.

Il modello della bioeconomia circolare è stato avvalorato anche dalla nuova Commissione europea, tant'è vero che anche il *Green Deal* europeo e, in misura decisamente più ampia, la Strategia «Dal produttore al consumatore» lo prendono in considerazione come un settore da potenziare per il raggiungimento della neutralità climatica e per la valorizzazione dei contesti rurali.

Più nello specifico, il *Green Deal*, oltre a ribadire che i fondi europei, compreso quello per lo sviluppo rurale, dovranno aiutare le zone rurali a cogliere le opportunità offerte dall'economia circolare e dalla bioeconomia⁹⁵, evidenzia l'opportunità di promuovere la bioeconomia circolare, da un lato, con riferimento al settore forestale, sottolineando che i piani strategici nazionali nell'ambito della politica agricola comune dovrebbero incentivare i responsabili della gestione delle foreste a preservare, far crescere e gestire le foreste in modo sostenibile, dall'altro, nel contesto della c.d. "economia blu" sostenibile, alla quale viene demandato l'importante compito di migliorare l'uso delle risorse acquatiche e marine, ad esempio promuovendo la produzione e l'uso di nuove fonti di proteine che possano alleviare la pressione sui terreni agricoli, nonché potenziando il ruolo degli oceani nella mitigazione dei cambiamenti climatici⁹⁶.

Dal canto suo, la Strategia «Dal produttore al consumatore» assegna alla bioeconomia circolare un ruolo decisamente più centrale. In essa, invero, viene messo in evidenza che la bioeconomia circolare presenta ancora un potenziale largamente non sfruttato per gli agricoltori e le loro

⁹⁴ Si veda la Comunicazione «Una bioeconomia sostenibile per l'Europa: rafforzare il collegamento tra economia, società e ambiente», dell'11 ottobre 2018, *cit.*, p. 11.

⁹⁵ Si veda il *Green Deal*, dell'11 dicembre 2019, *cit.*, p. 26.

⁹⁶ Si veda il *Green Deal*, dell'11 dicembre 2019, *cit.*, p. 15. Sui rapporti fra bioeconomia e *blue economy* si vedano M. BONACCORSO, I. BAÑOS RUIZ, Che cosa è la bioeconomia, *cit.*, p. 32 ss.

cooperative: «Ad esempio, le bioraffinerie avanzate che producono biofertilizzanti, mangimi proteici, bioenergia e sostanze biochimiche offrono opportunità per la transizione verso un'economia europea a impatto climatico zero e la creazione di nuovi posti di lavoro nella produzione primaria. Gli agricoltori dovrebbero sfruttare le possibilità di ridurre le emissioni di metano provenienti dall'allevamento del bestiame sviluppando la produzione di energia rinnovabile e investendo in digestori anaerobici per la produzione di biogas da rifiuti e residui agricoli, come il letame. Le aziende agricole sono inoltre potenzialmente in grado di produrre biogas da altre fonti di rifiuti e residui, come l'industria alimentare e delle bevande, le acque nere, le acque reflue e i rifiuti urbani. Le case rurali e i capannoni sono spesso ideali per il collocamento di pannelli solari e i futuri piani strategici della PAC dovrebbero dare priorità a investimenti di questo tipo»⁹⁷.

Ciò nondimeno, la Commissione richiama l'attenzione sulla necessità che qualsivoglia azione volta ad accelerare la diffusione sul mercato del modello della bioeconomia circolare, comprensivo delle soluzioni per l'efficienza energetica nei settori agricolo e alimentare, sia realizzata in modo da non compromettere la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare o la biodiversità⁹⁸.

Degno di nota è, altresì, il rilievo che la Strategia «Dal produttore al consumatore» assegna al contributo che potrebbe venire dai sottoprodotti della bioeconomia (ad esempio, gli scarti del pesce) nell'individuazione di materie prime alternative per la produzione di mangimi⁹⁹.

Al contempo, muovendo dall'assunto che la realizzazione di una bioeconomia circolare e sostenibile offre numerose opportunità commerciali, connesse, ad esempio, all'utilizzo dei rifiuti alimentari, nella Strategia «Dal produttore al consumatore» si propone di intraprendere azioni volte a potenziare e promuovere «metodi di produzione sostenibili e socialmente responsabili e modelli di *business* circolari» anche nei settori della trasformazione alimentare e del commercio al dettaglio¹⁰⁰. La Commissione ritiene, invero, che la lotta contro le perdite e gli sprechi alimentari sia fondamentale per conseguire la sostenibilità, nella misura in cui «La riduzione degli sprechi alimentari comporta risparmi per i consumatori e gli operatori, e il recupero e la redistribuzione delle eccedenze alimentari che altrimenti andrebbero sprecate ha un'importante dimensione sociale. Ciò si ricollega inoltre a strategie relative al recupero dei nutrienti e delle materie prime secondarie, alla produzione di mangimi, alla sicurezza de-

⁹⁷ Si veda la Strategia «Dal produttore al consumatore», del 20 maggio 2020, *cit.*, p. 6.

⁹⁸ Si veda la Strategia «Dal produttore al consumatore», del 20 maggio 2020, *cit.*, p. 6 s.

⁹⁹ Si veda la Strategia «Dal produttore al consumatore», del 20 maggio 2020, *cit.*, p. 8.

¹⁰⁰ Si veda la Strategia «Dal produttore al consumatore», del 20 maggio 2020, *cit.*, p. 13.

gli alimenti, alla biodiversità, alla bioeconomia, alla gestione dei rifiuti e alle energie rinnovabili»¹⁰¹.

6. Sostenibilità e bioeconomia nella nuova PAC

L'*excursus* dei numerosi documenti programmatici che chiamano in causa contemporaneamente la PAC, la sostenibilità e la bioeconomia, consente di osservare che nei prossimi anni l'agricoltura europea sarà investita di una serie di compiti particolarmente gravosi.

Del resto, come viene ricordato nella Relazione di accompagnamento del pacchetto di proposte relative alla nuova PAC, (anche) in seguito alla sottoscrizione da parte dell'Unione europea di nuovi impegni internazionali, «ad esempio per quanto riguarda la mitigazione dei cambiamenti climatici (mediante il COP 21) e gli aspetti generali dello sviluppo internazionale (attraverso gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite - OSS)», ci si è dovuti interrogare in merito alle modifiche da introdurre in seno alla PAC per consentire a quest'ultima di rispondere in modo adeguato «alle attuali sfide generali relative alla salute economica del settore agricolo, alla cura dell'ambiente, all'azione in materia di cambiamenti climatici e a un tessuto economico e sociale forte nelle aree rurali dell'UE, specialmente in vista delle nuove possibilità di azione nei settori del commercio, della bioeconomia, delle energie rinnovabili, dell'economia circolare e dell'economia digitale»¹⁰².

Muovendo dalla consapevolezza che la PAC deve essere modernizzata, semplificata e resa più compatibile con le altre politiche europee, le istituzioni europee – a quanto pare – hanno ritenuto opportuno introdurre il nuovo modello di attuazione della PAC proposto dalla Commissione nella Comunicazione «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura»¹⁰³.

¹⁰¹ Si veda la Strategia «Dal produttore al consumatore», del 20 maggio 2020, *cit.*, p. 16.

¹⁰² Si veda la Relazione di accompagnamento della «Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento UE n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento UE n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio», *cit.*, p. 1.

¹⁰³ Si veda, in proposito, il 1° *considerando* del reg. UE n. 2020/2220, nel quale è dato rinvenire la seguente affermazione: «Le proposte legislative della Commissione sulla politica agricola comune (PAC) dopo il 2020 miravano a istituire un solido quadro, a livello di Unione, fondamentale per garantire che la PAC rimanga una politica comune in grado di assicurare condizioni di parità, conferendo inoltre agli Stati membri una maggiore responsabilità per quanto riguarda il modo di raggiungere gli obiettivi e conseguire i target finali stabiliti. Di conseguenza, gli Stati membri devono elaborare piani strategici della PAC e attuarli previa approvazione della Commissione».

Conseguentemente, il sostegno del FEAGA e del FEASR deve essere volto a migliorare ulteriormente lo sviluppo sostenibile dell'agricoltura, degli alimenti e delle aree rurali e deve contribuire al conseguimento di tre obiettivi generali, quali la promozione di un settore agricolo intelligente, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare; il consolidamento della tutela dell'ambiente e dell'azione per il clima e il concorso al raggiungimento degli obiettivi in materia di ambiente e clima dell'Unione; e il rafforzamento del tessuto socioeconomico delle aree rurali. A tali obiettivi ne va aggiunto un quarto, trasversale, consistente nell'ammodernamento del settore primario, mediante l'incoraggiamento e la condivisione delle conoscenze, delle innovazioni e dei processi di digitalizzazione in agricoltura e, più in generale, nelle aree rurali. In ogni caso, il conseguimento degli obiettivi generali deve essere perseguito mediante nove obiettivi specifici, quali: il sostenere un reddito agricolo sufficiente e la resilienza in tutta l'Unione per rafforzare la sicurezza alimentare; il migliorare l'orientamento al mercato e l'aumentare la competitività, compresa una maggiore attenzione alla ricerca, alla tecnologia e alla digitalizzazione; il migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore; il contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento a essi, come pure all'energia sostenibile; il promuovere lo sviluppo sostenibile e un'efficiente gestione delle risorse naturali, come l'acqua, il suolo e l'aria; il contribuire alla tutela della biodiversità, migliorando al contempo i servizi ecosistemici e preservando gli *habitat* e i paesaggi; l'attrarre i giovani agricoltori e il facilitare lo sviluppo imprenditoriale nelle aree rurali; il promuovere l'occupazione, la crescita, l'inclusione sociale e lo sviluppo locale nelle aree rurali, comprese la bioeconomia e la silvicoltura sostenibile; il migliorare la risposta dell'agricoltura dell'UE alle esigenze della società in materia di alimentazione e salute, compresi alimenti sani, nutrienti e sostenibili, sprechi alimentari e benessere degli animali.

Per realizzare tali obiettivi gli Stati membri, fermo restando che saranno tenuti a garantire la semplificazione e l'efficacia dell'attuazione del sostegno previsto dalla PAC, dovranno presentare le loro proposte di interventi in un piano strategico della PAC, che dovrà essere verificato e approvato dalla Commissione.

Una volta che i piani strategici della PAC avranno ottenuto il *placet* della Commissione, si potrà iniziare ad attuarli, fermo restando che gli Stati membri presenteranno ogni anno relazioni sui progressi compiuti in merito alla loro attuazione, utilizzando un sistema di indicatori comuni. Gli Stati membri e la Commissione monitoreranno i progressi compiuti e valuteranno l'efficacia degli interventi.

Nell'impianto della nuova PAC, così come parrebbe essersi venuta a delineare, la bioeconomia dovrebbe divenire, dunque, una priorità e dovrebbe essere volta a rendere l'agricoltura europea più sostenibile.

A proposito della sostenibilità dell'agricoltura europea, però, non ci si può esimere dall'osservare che il novero delle finalità della PAC elencate all'art. 39, par. 1, TFUE (la cui formulazione, com'è noto, è rimasta invariata rispetto a quella originaria introdotta con il Trattato istitutivo della Comunità economica europea), integrate, in virtù di quanto previsto dall'art. 11 TFUE, con le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente, tra le quali rientra a pieno titolo anche la lotta al cambiamento climatico, non si discosta di molto dall'elenco dei *target* che nell'Agenda 2030 sono associati all'obiettivo della promozione di un'agricoltura sostenibile.

Finalità come quelle dell'«incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione in particolare della manodopera», dell'«assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano in agricoltura», dello «stabilizzare i mercati», del «garantire la sicurezza degli approvvigionamenti» e dell'«assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne dei consumatori», sono facilmente riconducibili alle dimensioni economica e sociale dello sviluppo sostenibile.

Ciò significa, a ben vedere, che, per lo meno sul piano delle finalità, la PAC è congenitamente vocata alla sostenibilità, una sostenibilità che ha seguito, però, un percorso inverso rispetto a quella *tout court*: la sostenibilità dell'agricoltura europea, invero, inizialmente ha visto valorizzate le sue dimensioni economica e sociale, mentre si è arricchita solo in un secondo momento della dimensione ambientale.

L'impressione che si ha, grazie anche al trinomio «PAC, sostenibilità e bioeconomia», è che da quando è stato attuato il *decoupling*, ovvero da quando la compagine europea ha abbandonato la sua rete di protezione in ottemperanza agli obblighi assunti con la firma del Trattato di Marrakech¹⁰⁴, nella definizione dei contenuti della PAC si faticò a trovare un equilibrio tra le tre dimensioni della sostenibilità e ci si continuò a sbilanciare verso quella ambientale¹⁰⁵.

¹⁰⁴ In proposito sia consentito rinviare a S. BOLOGNINI, *Food security, food safety e agroenergie*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 325 ss.

¹⁰⁵ In proposito si veda A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, cit., p. 511 ss. Sull'importanza del settore agricolo nella lotta ai cambiamenti climatici si veda M. ALABRESE, *Politiche climatiche, politiche agricole e il bisogno di coordinamento*, in S. CARMAGNINI, N. LUCIFERO (a cura di) *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazio-*

Nonostante sia ricca di dichiarazioni di principio che richiamano l'attenzione sulle dinamiche sociali ed economiche della sostenibilità, la nuova PAC sembra privilegiare, invero, ancora una volta la dimensione ambientale: la stessa promozione della bioeconomia, soprattutto se circolare, anche se negli obiettivi specifici della PAC rientra tra le azioni finalizzate a sostenere l'occupazione, la crescita, l'inclusione sociale e lo sviluppo locale nelle aree rurali, in verità, ha come prima finalità quella di facilitare la transizione verso un sistema produttivo volto a ridurre le pressioni sull'ambiente.

Ciò che si teme, però, è che la corsa alla bioeconomia si traduca di fatto in una maggiore pressione sulle risorse naturali: l'agricoltura europea sarà, invero, costretta a produrre anche per la bioeconomia e anche se è vero ciò che è stato lucidamente osservato in dottrina circa il fatto che da sempre l'agricoltura è chiamata a produrre anche per scopi diversi da quelli alimentari¹⁰⁶, l'assenza di una logica di insieme volta a realizzare un equilibrio sistemico tra i molteplici interessi in gioco, rischia di rivelarsi un *boomerang*¹⁰⁷. È una PAC quella che si intravede all'orizzonte che se, da un lato, ambisce a vedere maggiormente diffuso il modello della bioeconomia circolare, che richiede una maggiore produzione di materie prime agricole (a meno che non si voglia credere all'utopia di riuscire a soddisfare tutte le esigenze del settore solo con i materiali di scarto), dall'altro, non si fa scrupoli a voler vedere aumentare le superfici coltivate con il metodo di produzione biologico¹⁰⁸, che com'è noto assicurano rese minori, e a muoversi ancora nell'ottica di corrispondere aiuti anche a operatori che di fatto non producono.

Se a tutto questo si aggiunge la rilettura abbastanza discutibile del principio di sussidiarietà sottesa al nuovo modello di attuazione della PAC, il rischio che a risentire del trinomio «PAC, sostenibilità e bioeconomia» sia la *food security* è decisamente molto alto: la scelta di delegare agli Stati membri decisioni cruciali sulla base della convinzione che ciò consenta di tenere maggiormente in conto le condizioni e le esigenze locali, non mette al riparo da scelte inopportune che potrebbero anche sfociare in una forzatura delle vocazioni culturali dei luoghi, le quali a lungo andare potrebbero mettere a serio rischio la sicurezza degli approvvigionamenti

nali, regole europee e convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione, ambiente, cit., p. 905 ss.

¹⁰⁶ Si veda, in tal senso, A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, cit., p. 523.

¹⁰⁷ Si veda M. D'ADDEZIO, *Transizione verso un'economia circolare: diritto per l'agricoltura e coordinate costituzionali*, cit., p. 116.

¹⁰⁸ Tale obiettivo è, peraltro, espressamente contemplato anche dalla Strategia «Dal produttore al consumatore», del 20 maggio 2020, cit. (in particolare, a p. 3 e a p. 9 s.).

alimentari. Senza contare che una simile soluzione potrebbe avere effetti distorsivi sulle dinamiche di mercato.

Non va sottovalutato, peraltro, il fatto che una maggiore diffusione della bioeconomia circolare può essere raggiunta solo a condizione che il settore primario europeo si apra a un maggiore impiego delle tecnologie, realizzando una vera e propria trasformazione delle realtà produttive nell'ottica di una loro radicale modernizzazione. Per raggiungere tale obiettivo occorrono, però, mezzi finanziari adeguati che al momento non paiono essere nelle disponibilità degli agricoltori europei¹⁰⁹.

Da ultimo, com'è stato osservato di recente in dottrina, per realizzare un modello efficiente di bioeconomia circolare è necessario un approccio sistemico: «è necessario un sistema industriale che offra gli *input* e le conoscenze necessarie per la produzione dei materiali e che realizzi gli impianti in cui si producano i materiali di base (le cd. bioraffinerie); un sistema agricolo che offra le materie prime al sistema industriale a prezzi competitivi; un sistema di trattamento dei rifiuti organici attraverso processi di digestione anaerobica o compostaggio e il trattamento delle acque reflue urbane agricole e bio-industriali che consenta di restituire alla natura ciò che da essa proviene; un sistema di pubblici poteri che consenta, favorisca, imponga tutto questo e lo faccia in tempi compatibili con le necessità industriali ed agricole. *Simul stabunt simul cadent*, si potrebbe dire: se manca uno solo dei tasselli, tutto il sistema viene meno»¹¹⁰.

A dire il vero, non pare che il sistema della bioeconomia circolare europea, fatta eccezione per talune realtà produttive, abbia già raggiunto tale livello di maturità. Ma anche se fosse così, ci si dovrebbe chiedere che cosa accadrebbe se la domanda di materie prime agricole destinate alla bioeconomia circolare non solo crescesse, ma si rivelasse anche (come è assai probabile che accada) più remunerativa: in tale ipotesi, la nuova PAC come garantirebbe la *food security*?

¹⁰⁹ Tale profilo viene opportunamente messo in evidenza da L. COSTATO, La politica agricola dell'Unione europea dopo il Covid-19, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, p. 685.

¹¹⁰ Si veda F. DE LEONARDIS, Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare, *cit.*, p. 175.

Parte II

**LA SOSTENIBILITÀ IN CHIAVE
AMBIENTALE, ECONOMICA ED ETICA**

La sostenibilità economica delle imprese agricole tra dinamiche del mercato e rapporti contrattuali di filiera*

di Luigi Russo

SOMMARIO: 1. La sostenibilità delle imprese agricole tra esigenze di carattere ambientale e quelle di natura economica nelle proposte della PAC 2021-2027 – 2. Il mercato agricolo alle prese con il Covid-19 – 3. L'emergenza pandemica e i contratti della filiera agroalimentare.

1. La sostenibilità delle imprese agricole tra esigenze di carattere ambientale e quelle di natura economica nelle proposte della PAC 2021-2027

Il termine «sostenibilità» appare ormai sempre più abbinato all'attività di impresa, soprattutto con riguardo ai riflessi sul piano ambientale che tale attività comporta, essendo obiettivo condiviso quello di evitare che lo svolgimento di una qualsiasi attività produttiva, in ragione del progressivo sviluppo di nuove e sempre più sofisticate tecnologie, possa impattare negativamente sulla conservazione dell'ambiente, da un lato impoverendo in maniera irreversibile le risorse naturali e dall'altro contribuendo al deterioramento dell'ecosistema a seguito di emissioni inquinanti.

Basti solo pensare, per quanto concerne più specificamente l'attività imprenditoriale agricola, all'enfasi posta alla sostenibilità ambientale nei documenti relativi alla delineazione della disciplina della prossima PAC, destinata a valere per il periodo 2021-2027¹, come dimostrano le recenti comunicazioni della Commissione sul c.d. “*Green Deal europeo*”, comportante una futura azione particolarmente ambiziosa sotto questo profilo, volta a promuovere non solo un'agricoltura più resiliente ai cambiamenti climatici ma anche in grado di contribuire al loro contrasto, e a far sì che il continente europeo possa diventare addirittura a impatto climatico zero entro il 2050. Questo programma strategico – che va, peraltro, oltre il solo settore agricolo – ha portato, ad ora, all'adozione di un

* Il presente contributo è stato consegnato per la stampa a fine ottobre 2020 e conseguentemente non dà conto delle innovazioni normative sopravvenute.

¹ Sebbene nel testo si farà riferimento alla PAC 2021 – 2027 è ormai certo che si tratterà, più propriamente, di una PAC per un periodo più breve, dal momento che per gli anni 2021 e 2022 verrà prorogato l'impianto normativo attuale.

piano d'azione per l'economia circolare², ad una proposta di regolamento quadro per il conseguimento della neutralità climatica³; per quanto più interessa il settore agricolo, devono poi essere ricordate le Comunicazioni della Commissione al PE e al Consiglio del 20 maggio 2020 recanti le strategie «"Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente» e «sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vista»⁴.

Considerando questi ultimi documenti, la cui prospettiva trascende le contingenze della pandemia da Covid-19 in atto, da essi emerge l'intenzione di elaborare una PAC ancor più "verde" rispetto all'attuale, in cui già operano, seppur in maniera mal coordinata tra loro, istituti quali il *greening*, la condizionalità e le misure agro-climatico-ambientali, e con risultati non particolarmente soddisfacenti. Per il prossimo periodo di programmazione finanziaria l'U.E., con questa nuova strategia, delinea una serie di azioni che inevitabilmente coinvolgeranno l'attività agricola sotto diversi profili: si pensi all'obiettivo di aumentare le aree protette, per giungere ad un loro ampliamento sino al 30% della superficie terrestre e al 30% di quella marina, di cui almeno un terzo dovrebbe essere oggetto di protezione definita come "rigorosa". L'incremento delle superfici oggetto di protezione verrà, dunque, inevitabilmente a ripercuotersi sull'attività agricola, dal momento che, soprattutto in presenza di misure di protezione "rigorose", può arriversi al punto di inibire lo svolgimento dell'attività produttiva. Nel quadro della nuova PAC per il periodo 2021 – 2027 dovrebbero, inoltre, in base ai ricordati documenti programmatori, da un lato essere incentivate pratiche agricole completamente sostenibili – quali l'agricoltura di precisione, l'agricoltura biologica, l'agroecologia, l'agrosilvicoltura, il prato permanente a bassa intensità, l'adozione di norme più rigorose sul benessere animale – e, dall'altro, essere introdotte disposizioni normative per imporre una riduzione, entro il 2030, di ben il 50% dell'uso di pesticidi chimici in genere e del 50% di quelli pericolosi e per stabilire che almeno il 10% delle superfici agricole vengano destinate ad elementi caratteristici del paesaggio con elevata diversità, e che almeno il 25% dei terreni agricoli vengano destinate ad attività conformi al disciplinare dell'agricoltura biologica, nonché una riduzione dell'uso di fertilizzanti di almeno il 20% rispetto ai livelli odierni.

Ciò che maggiormente interessa di tale programma, per il momento solo abbozzato, è la previsione non solo di stimoli finanziari per favorire l'adozione di pratiche virtuose sotto il profilo ambientale, ma anche e soprattutto la preconizzata introduzione di norme proibitive o comunque

² Cfr. il documento COM (2020) 98.

³ C.d. legge europea sul clima: COM (2020) 80 del 4 marzo 2020.

⁴ V., rispettivamente, i docc. COM (2020) 380 e 381.

limitatrici dell'uso di pesticidi e di fertilizzanti chimici e vincolanti quanto all'utilizzo di determinate superfici agricole.

Certo è che occorrerà attendere e verificare come tali intendimenti di carattere strategico verranno poi concretamente attuati: è auspicabile, infatti, che le innovazioni previste non portino con sé ulteriori complessità nella gestione della futura PAC e che, in particolare, sia comunque garantito il perseguimento di uno degli obiettivi della PAC così come indicati nell'art. 39 TFUE e che risulta parimenti irrinunciabile alla pari degli indicati obiettivi ambientali, quale la garanzia di sufficienti approvvigionamenti dei prodotti agricoli di base.

Non è revocabile in dubbio, infatti, che la *food security* rimanga uno dei principali obiettivi della PAC come anche le recenti esperienze, collegate con la pandemia da Covid-19, hanno ben messo in evidenza. Occorre, così, non dimenticare, accanto ai sacrosanti aspetti di sostenibilità ambientale che devono caratterizzare anche l'attività produttiva agricola, i profili di sostenibilità relativi all'aspetto della sicurezza degli approvvigionamenti, posto che irrinunciabile funzione della PAC è quella di poter garantire ai cittadini europei l'approvvigionamento regolare e adeguato dei prodotti agricoli necessari per soddisfare le necessità alimentari del continente ed evitare, così, di dover dipendere da importazioni che, come la pandemia ha chiaramente dimostrato, non possono riguardare oltre una certa misura beni essenziali, pena la dipendenza economico-politico-strategica da altri Stati.

Va da sé che il compito di coordinare i profili di sostenibilità ambientale così come delineati nei documenti programmatici di cui si è detto, con quelli collegati alla *food security* non sembra costituire un lavoro semplice, e il rischio conseguente è quello di avere testi normativi pasticciati e frutto degli innumerevoli e sempre più inevitabili compromessi tra i vari Stati membri.

Peraltro, accanto alla sostenibilità ambientale, e accanto alla sicurezza alimentare nel significato di *food security* sussiste, poi, una terza forma di sostenibilità, rappresentata, e qui veniamo all'intitolazione del presente lavoro, dalla necessaria sostenibilità economica dell'attività primaria⁵.

Anzi, a veder bene la sostenibilità economica dell'attività imprenditoriale agricola (come di ogni altra attività di impresa) costituisce un necessario presupposto rispetto ad ogni altra forma di sostenibilità, dal momento che in tanto si potranno avere imprese agricole atte a produrre beni essenziali per la società in quanto si assicurino alle medesime un ritor-

⁵ Cfr. D. CASATI, Il ruolo della scienza, in *Nuova proprietà fondiaria*, n. 3, marzo 2020, p. 1 s., il quale osserva come il concetto di sostenibilità "viene spesso travisato e ridotto semplicisticamente al solo pilastro ambientalista, trascurando gli altri tre: quello produttivo, quello economico, e quello del benessere degli agricoltori e della popolazione".

no economico adeguato: posto che, in difetto, non si avrà neppure l'inizio della stessa attività ovvero quest'ultima, se già esistente, verrà verosimilmente ridotta e/o abbandonata.

E non vi è dubbio che anche tale forma di sostenibilità fosse stata tenuta in debito conto già al momento della redazione del Trattato di Roma, come è agevole ricavare dalla lettura dell'art. 39 TFUE che, in forma invariata rispetto all'originaria versione del Trattato di Roma, individua le finalità della politica agricola comune, inserendovi tra esse la necessità di garantire redditi "equi" agli agricoltori. Del resto, anche l'art. 6 della proposta di regolamento sui piani strategici⁶, destinato a costituire uno dei cardini della PAC 2021 – 2027, elenca, tra gli obiettivi specifici del regolamento stesso⁷, il sostegno ad un reddito agricolo sufficiente e il miglioramento della posizione degli agricoltori nella catena del valore.

Come noto, la sostenibilità economica del settore produttivo agricolo europeo è messa a dura prova dalle caratteristiche proprie dell'attività e del relativo mercato. Quanto alle prime, si pensi al fatto di avere a che fare con entità – vegetali o animali – viventi, con tutte le conseguenti problematiche collegate alla possibile presenza di patologie di vario tipo che possono non condurre ai risultati pianificati e sperati, all'interdipendenza tra la maggior parte delle attività produttive agricole con l'ambiente circostante, così che la produzione può essere messa a repentaglio da condizioni climatiche avverse o comunque non favorevoli, alla necessità di rispettare i tempi imposti dalla natura, tali da comportare il più delle volte lunghi cicli produttivi, con le conseguenti difficoltà di carattere finanziario.

Quanto alle seconde, è sufficiente rammentare il forte frazionamento che interessa il settore dell'offerta dei prodotti agricoli, alle dinamiche che concorrono alla determinazione dei prezzi, alla tendenziale anelasticità della domanda rispetto ai prezzi e rispetto al reddito del consumatore. Così che, anche quando si è in grado di raggiungere gli obiettivi quali-quantitativi previsti, il produttore si trova a dover comunque fare i conti con gli ulteriori ostacoli presenti nella fase della commercializzazione della produzione ottenuta.

In questo contesto non può così sorprendere il supporto che la PAC si propone di fornire a coloro che, senza tale intervento, verosimilmente non troverebbero ragioni per proseguire in una attività di impresa assoggettata a tali condizionamenti e limitazioni.

⁶ Proposta di regolamento recante norme sul sostegno ai piani strategici, del 1° giugno 2018, COM (2018) 392.

⁷ Dopo che l'art. 5 ha indicato i tre obiettivi "generali", ossia la promozione di un settore agricolo intelligente, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare, il rafforzamento della tutela dell'ambiente e dell'azione per il clima, il rafforzamento del tessuto socioeconomico delle aree rurali.

Queste considerazioni, seppur scontate e al limite dell'ovvietà, si impongono ogni volta che il legislatore europeo mette mano all'impianto regolatorio della PAC dal momento che, con sempre maggior enfasi, viene regolarmente posto l'accento sulla pur doverosa necessità che anche l'attività produttiva agricola avvenga in maniera ambientalmente sostenibile. Si tratta indiscutibilmente di una necessità anche perché, oltre a rispondere ad una precisa domanda dell'opinione pubblica, il perseguimento della sostenibilità ambientale dell'agricoltura costituisce un percorso obbligato, poiché solo salvaguardando le risorse produttive (si pensi al suolo e alla sua ricchezza, o alla disponibilità di acqua) e solo contribuendo efficacemente al cambiamento climatico è ipotizzabile un'agricoltura anche nel futuro più lontano.

Quello di una agricoltura "verde" non è, così, un capriccio, ma una necessità, sol che si voglia guardare ad orizzonti temporali di medio-lungo periodo e far sì che l'Europa possa continuare ad avere una produzione agroalimentare in quantità e qualità adeguate⁸.

Al tempo stesso, non è però possibile focalizzare l'attenzione solo sugli aspetti della sostenibilità ambientale, dovendosi in ogni caso garantire agli agricoltori redditi sufficienti per indurli a proseguire nella loro attività di impresa.

E così la "coperta" rappresentata dagli stanziamenti destinati al finanziamento della PAC rischia di rivelarsi troppo corta, non sembrando possibile, nella misura attuale, che le risorse destinate alla PAC possano efficacemente garantire il perseguimento della sostenibilità nelle tre imprescindibili declinazioni di cui si è detto.

Si prospetta, dunque, assai difficile il compito per le Istituzioni dell'Unione nel prossimo futuro: al momento, tuttavia, appare assolutamente prematuro entrare nel merito dei testi delle proposte regolamentari e dei documenti strategici elaborati dalla Commissione, anche perché l'*iter* per la definizione dei nuovi testi normativi si prospetta lungo e non facile, così che le scelte definitive potranno anche differire non poco dalle originarie proposte.

Conviene, così, concentrarsi sull'immediato. E l'immediato non pare particolarmente rassicurante, alla luce dei drammatici effetti collegati con la pandemia da Covid-19 che hanno, in molti casi, ulteriormente aggravato le sorti del comparto.

Come preannunciato dal titolo, verranno in seguito analizzati alcuni degli interventi posti in essere dalle autorità nazionali ed europee per fronteggiare gli effetti della pandemia, sia riguardo al funzionamento e

⁸ Sulla imprescindibilità di una agricoltura sostenibile, v. anche A. JANNARELLI, Il diritto agrario del nuovo millennio tra *food safety*, *food security* e *sustainable agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, 547 ss.

all'operatività del mercato agricolo, sia con riguardo ai rapporti contrattuali di filiera.

2. Il mercato agricolo alle prese con il Covid-19

Non vi è dubbio che il Covid-19 abbia avuto un forte impatto sui mercati agricoli mondiali, e non solo europei.

In particolare, con il diffondersi del virus i mercati nazionali dei prodotti agroalimentari – come anche quelli relativi ad altri prodotti essenziali, basti pensare ai dispositivi di protezione individuale o a taluni presidi medici o prodotti farmaceutici – sono stati in molti casi oggetto di misure protezionistiche da parte delle autorità governative, al fine di evitare esportazioni di beni necessari per il contrasto al virus o per la vita dei propri cittadini, così che spesso si sono riscontrati ostacoli alla libera circolazione di tali prodotti sul mercato mondiale, con i conseguenti allarmi – per quanto riguarda i prodotti agroalimentari – in ordine al regolare approvvigionamento di alimenti. Oltre alla libera circolazione delle merci, la diffusione della pandemia ha fortemente inciso anche sulla circolazione delle persone in genere e dei lavoratori in particolare, e ciò anche all'interno degli Stati membri dell'UE, facendo sorgere problemi di reclutamento della manodopera necessaria soprattutto per la fase della raccolta di molte produzioni agricole.

A ciò si aggiunga l'impatto psicologico causato dall'avvento del virus che ha condotto, in special modo nei primi tempi, a veri e propri assalti ai supermercati nel timore – irrazionale – di un repentino svuotamento degli scaffali.

È tornato, così, ad aleggiare lo spettro dell'insicurezza alimentare, anche alla luce della modestia delle scorte di *commodities* strategiche, quali i cereali, nell'Unione Europea, pari a solo il 12% del loro consumo annuo, e così sufficienti per un periodo di soli ca. 43 giorni⁹.

Non sono rimasti immuni a tali scenari neppure gli Stati Uniti nei quali, anzi, l'esplosione della pandemia ha messo drammaticamente in luce alcune criticità del principale paese produttore di alimenti, caratterizzato da una fortissima concentrazione in poche imprese operanti nei vari stadi della filiera alimentare e dall'esistenza di due catene alimentari sostanzialmente parallele tra loro, di cui l'una volta al rifornimento delle imprese di distribuzione, e l'altra la cui produzione è destinata all'industria di trasformazione. Si registrano, così, situazioni per certi versi pa-

⁹ Cfr. *Georgofili Info*, 15004, *Ombre aleggiano sulla sicurezza alimentare*, in cui si rileva che il livello delle scorte di cereali nell'UE è il peggiore tra i paesi produttori, in cui le scorte ammontano al 18% in Russia, al 23% in India, al 25% negli USA e al 75% in Cina.

radossali: per fare solo un esempio grandissimi produttori di uova, che vendono milioni di uova liquide destinate alla ristorazione scolastica, non possiedono attrezzature per poter vendere le uova intere alle imprese di commercializzazione, con la conseguente necessità, venendo meno l'unico canale di sbocco della produzione (stante la chiusura delle scuole disposta in molti Stati), di sopprimere migliaia di animali.

Mentre la prima filiera non ha subito particolari traumi, la seconda è sostanzialmente "collassata" per effetto del Covid-19¹⁰: il settore che più ha risentito della pandemia è risultato quello delle imprese di macellazione, di dimensioni enormi: basti pensare che quattro sole imprese lavorano l'80% della carne bovina e che altre sole quattro imprese processano il 57% di tutta la carne suina. È evidente che le quantità di carni lavorate impongono un vero e proprio sovraffollamento del personale addetto alle lavorazioni, con ritmi di lavoro probabilmente indegni di un paese civile e tali, in alcuni casi, da far sì che i lavoratori, impossibilitati ad abbandonare le catene di montaggio per il taglio e il disossamento delle carcasse e impossibilitati, così, anche al semplice recarsi in bagno durante i loro turni di lavoro, si vedono costretti ad indossare pannolini¹¹.

Orbene, tali gigantesche macchine da guerra sono state per un certo tempo fermate a causa della inevitabile diffusione del virus tra lavoratori privi di distanziamento sociale, fino a quando la relativa lobby del settore non ha ottenuto un ordine esecutivo del Presidente Trump che ne ha imposto la riapertura invocando il *Defense Production Act*, dichiarando la carne un materiale scarso e essenziale per la difesa nazionale, senza al contempo disporre, peraltro, l'adozione di misure di protezione personale per i lavoratori, e proteggendo, tuttavia, i datori di lavoro da responsabilità nei confronti dei dipendenti.

L'abnormità del modello statunitense ha così comportato, a seguito di una chiusura, pur temporanea, delle linee di lavorazione della carne, la messa in crisi dell'intera catena alimentare considerata e, così, anche dei produttori agricoli a monte, con il necessario abbattimento di milioni di capi per i quali è venuto a mancare l'anello finale della filiera, e ciò quando i banchi alimentari erano, invece, sommersi da domande di cibo alla luce della perdita dei salari conseguente alla perdita del lavoro per molti statunitensi.

Come evidenziato in dottrina¹², le regole della WTO, già in stato di grande crisi a seguito dei contenziosi commerciali sviluppatisi tra grandi

¹⁰ Cfr. M. POLLAN, *The sickness in our food supply*, in *The New York Review of Books*, 11 giugno 2020; sul punto v. anche A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio*, cit., 537.

¹¹ Così ancora M. POLLAN, op. cit.

¹² Cfr. G. SACERDOTI, "Quo vadis" WTO after Covid-19?, in *Bocconi Legal Studies Research Paper Series*, N. 3610617, May 2020.

potenze mondiali, e segnatamente tra USA e Cina, hanno subito ulteriori indebolimenti a seguito del Covid-19 anche per i prodotti agricoli, anche se in molti casi le restrizioni temporanee alle esportazioni di beni essenziali, come quelli agricoli e alimentari, non potrebbe dirsi priva di legittimità alla luce dei principi del GATT¹³.

Non può dunque sorprendere se in questo clima molti Stati hanno ampliato l'ambito delle imprese ritenute di importanza strategica e si è assistito a importanti fenomeni di riconversione industriale al fine di poter ottenere produzioni endogene di beni la cui produzione veniva in precedenza regolarmente esternalizzata in paesi terzi.

Anche lo Stato italiano non è rimasto inerte su questo fronte, come dimostra l'avvenuta estensione delle regole sulla c.d. *golden power* anche al settore alimentare. Ripercorrendo rapidamente la normativa al riguardo, va rilevato che con il d.l. 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, in legge 11 maggio 2012, n. 56¹⁴, si prevedeva, all'art. 1, che con DPCM si sarebbero dovute individuare le attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale per le quali avrebbero potuto essere adottate una serie di misure, ivi indicate, allo scopo di tutelare l'"italianità" delle imprese interessate, vietando o limitando gli ingressi di capitali stranieri. La norma, tuttora in vigore, prescrive che l'adozione di uno o più DPCM per l'individuazione delle imprese ritenute strategiche debba avvenire su proposta, a seconda degli ambiti di riferimento, dei Ministri della Difesa o dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, degli affari esteri e dello sviluppo economico. Anche se la disposizione faceva riferimento alla possibile imposizione di specifiche condizioni in caso di acquisto da parte di investitori esteri di partecipazioni "relative alla sicurezza degli approvvigionamenti" (così la lett. a) del comma 1 dell'art. 1), la stessa lettera aveva cura di chiarire che le imprese interessate erano quelle "strategiche per il sistema di difesa e sicurezza nazionale". Così che il settore alimentare non sembrava coinvolto nella previsione normativa, come indirettamente confermato dall'individuazione dei Ministeri competenti ad intervenire nella stesura dei DPCM e dalla stessa intitolazione della legge, che fa, infatti, riferimento ai soli settori della difesa e della sicurezza nazionale, dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni.

In seguito, è stato adottato il regolamento (UE) 2019/452¹⁵, applicabile dal 11 ottobre 2020 *ex art. 17*: con esso si è inteso creare un quadro

¹³ V. ancora G. SACERDOTI, *op. cit.*, par. 3.

¹⁴ Recante norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni.

¹⁵ Del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 marzo 2019, che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione.

normativo comune per poter controllare o limitare gli investimenti esteri invocando motivi di sicurezza o di ordine pubblico, rilevandosi come, di contro, i principali partner commerciali dell'Unione avessero già messo a punto quadri normativi di questo tipo¹⁶. Il regolamento consente, così, agli Stati membri il potere di mantenere, modificare o adottare meccanismi per controllare gli investimenti esteri diretti nel loro territorio per motivi "di sicurezza e di ordine pubblico" (così l'art. 3, par. 1)¹⁷. Ai sensi dell'art. 4, nel determinare se un investimento estero diretto possa incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico gli Stati membri e la Commissione "possono" prendere in considerazione i suoi effetti potenziali a livello, tra l'altro, di "sicurezza dell'approvvigionamento di fattori produttivi critici, tra cui l'energia e le materie prime, nonché la sicurezza alimentare" (art. 4, par. 1, lett. c).

Esigenze di *food security* possono, dunque, legittimare l'attivazione delle misure di controllo e di limitazione degli investimenti stranieri anche se, evidentemente, occorrerà in concreto evidenziare il nesso sussistente tra una impresa agroalimentare target e i motivi di sicurezza ed ordine pubblico che possono legittimare restrizioni agli investimenti stranieri. In sostanza, la previsione normativa ora ricordata individua genericamente le esigenze di sicurezza alimentare tra quelle potenzialmente idonee a giustificare interventi a tutela della sicurezza o dell'ordine pubblico ed individuate, in ogni caso, in maniera puramente esemplificativa dal regolamento.

Come spesso accade, il legislatore italiano ha poi trasformato il "dito" in un "braccio" allorquando, in piena emergenza da Covid-19, temendo che gli effetti della pandemia avrebbero potuto rendere molte imprese nazionali, indebolite dalle misure emergenziali, terreno di conquista di investitori esteri, ha adottato il d.l. 8 aprile 2020, n. 23, poi convertito, con modificazioni, in legge 5 giugno 2020, n. 40, col cui art. 15 si è esteso l'obbligo di notifica¹⁸ all'acquisto a qualsiasi titolo di partecipazioni in società che detengono beni e rapporti nei settori individuati nell'art. 4, par. 1, lett. da a) ad e) del reg. UE n. 2019/452 e, dunque, anche nel settore della sicurezza dell'approvvigionamento di fattori produttivi critici, tra cui gli alimenti (individuato, si ricorderà, alla lett. c).

¹⁶ Cfr. il Considerando (5).

¹⁷ Per "investimento estero diretto" si intende "un investimento di qualsiasi tipo da parte di un imprenditore estero inteso a stabilire o mantenere legami durevoli e diretti tra l'investitore estero e l'imprenditore o l'impresa cui è messo a disposizione il capitale al fine di esercitare un'attività economica in uno Stato membro, compresi gli investimenti che consentono una partecipazione effettiva alla gestione o al controllo di una società che esercita un'attività economica": così l'art. 2, recante le definizioni.

¹⁸ Di cui all'art. 2, comma 5, d.l. n. 21 del 2012.

Pur nella complessità del tema e della normativa, appare *prima facie* evidente l'approssimazione con cui si è scritta la norma ora in esame, posto che la sua latezza e l'assenza di limitazioni fa sì che sostanzialmente ogni acquisizione di partecipazioni sociali in imprese alimentari (per limitare il campo a questo solo settore) dovrebbe, a rigore, considerarsi assoggettata alla disciplina in oggetto, come se ogni impresa alimentare possa o debba considerarsi strategica ai fini della sicurezza degli approvvigionamenti.

Come se non bastasse, lo stesso art. 15 del d.l. n. 23 del 2020 ha dettato, altresì, una disciplina transitoria, valida fino al 31 dicembre 2020 (salvo proroghe, ovviamente), al fine di contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 introducendo obblighi di notifica: *i*) per tutte le deliberazioni, atti od operazioni adottate da un'impresa operante nei settori dell'art. 4, lett. da a) a e) del reg. 2019/452 (e, così, ancora una volta anche nel settore dell'approvvigionamento di alimenti) "che abbiano per effetto modifiche della titolarità, del controllo o della disponibilità di detti attivi o il cambiamento della loro destinazione" (*sic*), e *ii*) per gli acquisti a qualsiasi titolo di partecipazioni da parte di soggetti esteri, anche se appartenenti all'UE quando essi siano tali da assumere il controllo dell'impresa, e per gli acquisti di partecipazioni, da parte di non appartenenti all'UE, che attribuiscono una quota dei diritti di voto o del capitale pari ad almeno il 10%.

La disposizione, tanto nella sua parte permanente che in quella transitoria, è chiaramente figlia della situazione emergenziale: in assenza di chiarimenti su come individuare le imprese strategiche nel settore alimentare, giacché non è pensabile di ritenere che qualsiasi impresa alimentare possa o debba considerarsi strategica¹⁹, tale normativa rischia di poter rappresentare un grave ostacolo agli investimenti esteri – ivi inclusi quelli provenienti da altri paesi membri dell'UE, quanto meno in via transitoria – nel nostro paese senza giustificato motivo così che, anziché costituire un argine a comportamenti predatori di investitori esteri in settori strategici per l'economia nazionale o per la sicurezza e l'ordine pubblico, essa rischia di costituire un boomerang, scoraggiando o comunque condizionando investimenti esteri che potrebbero, di contro, rivelarsi

¹⁹ Cfr. D. CASATI, L'economia al tempo della pandemia: dietro i Golden Powers il rischio del ritorno allo statalismo?, in *Georgofili Info*, 2020, n. 15070, secondo cui occorre "fissare obiettivi di produzione interna essenziali per la sicurezza alimentare dell'Italia in casi di gravi calamità e su quelli determinare, comparto per comparto, soglie di intervento e di protezione. Sino a definire limiti anche per le superfici agricole interessate. Ipotesi più teorica che reale nel caso italiano, ma da prendere in considerazione nei casi di *land grabbing*".

esiziali per la sopravvivenza di molte realtà imprenditoriali²⁰. Come è stato efficacemente rilevato, “il Golden Power è uno strumento molto più evoluto e di difficile impiego di quanto si possa credere e che richiede la formulazione preliminare di una politica agraria nazionale, sia pure nei limiti della Pac, che consideri ogni aspetto del settore, a partire dalla sicurezza alimentare e dello sviluppo di una imprenditoria moderna, in una logica di mercato avanzata e non semplicemente protezionista e con il rischio sempre vivo di uno strisciante statalismo”²¹.

Lo Stato di emergenza ha altresì indotto l’Unione europea ad intervenire nel settore degli aiuti di Stato, al fine di consentire ai singoli Stati membri di poter erogare liquidità alle imprese di ogni settore, ivi incluso quello agroalimentare, al fine di evitare un possibile collasso sistemico. E garantire così, la sostenibilità economica delle imprese, il cui perseguimento ha costituito il punto fermo della gran parte delle misure emergenziali.

Già in data 19 marzo 2020 la Commissione ha, così, adottato la Comunicazione C (2020) 1863 recante un «Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza del Covid-19»²²: in sintesi, tale comunicazione contiene le indicazioni della Commissione per consentire agli Stati membri di poter valutare la compatibilità col trattato degli aiuti di Stato erogandi fino al 31 dicembre 2020, allo scopo di consentire alle rispettive imprese di poter fronteggiare l’emergenza conseguente al Covid-19, allargando sostanzialmente le maglie di ammissibilità rispetto al quadro normativo “ordinario”.

Di tale opportunità si è avvalso anche lo Stato italiano in più occasioni, quale il c.d. d.l. “rilancio”²³, contenente un profluvio di misure di aiuto autorizzabili dal Quadro temporaneo, notificato alla Commissione il 20 maggio e da quest’ultima approvato già il giorno successivo. Prima ancora, l’art. 78 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, in legge 24 aprile 2020, n. 27, contiene misure di aiuto dedicate alle imprese agricole, anch’esse approvate dalla Commissione in quanto ritenute conformi al ricordato Quadro temporaneo²⁴.

²⁰ Cfr., al riguardo, anche N. LUCIFERO, La Golden Power nel settore agroalimentare, in *Georgofili Info*, 2020, n. 15026.

²¹ Così D. CASATI, op. ult. cit.

²² Oggetto di successivi emendamenti in data 3 aprile e 8 maggio 2020.

²³ Del 19 maggio 2020, n. 34.

²⁴ Si pensi, tra le altre, a quanto previsto dal comma 1, che consente l’anticipazione al 15 giugno 2020, rispetto alla data ordinaria del 16 ottobre 2020, pari al 70% dei titoli all’aiuto relativi all’anno 2020, approvato dalla Commissione con provvedimento C (2020) 3612 del 28 maggio 2020. Alcune disposizioni appaiono, in ogni caso, più di facciata che di sostanza: il riferimento è, ad es., alla previsione che “i mutui e gli altri finanziamenti destinati a soddisfare le esigenze di conduzione o miglioramento delle strutture produttive, in essere al 1° marzo 2020, anche perfezionati tramite rilascio di cambiali agrarie,

Sempre in tema di funzionamento dei mercati agricoli e agroalimentari, la pandemia ha, altresì, costituito un elemento di accelerazione dell'*iter* per l'implementazione della possibilità, offerta dal diritto unionale per il tramite del reg. della Commissione n. 2019/316²⁵, di incrementare la soglia degli aiuti erogabili agli operatori del settore primario all'interno del regime relativo ai c.d. aiuti *de minimis*²⁶. Il reg. UE 1408/2013, infatti, consente agli Stati membri di poter erogare taluni aiuti di importanza minore ai produttori primari senza necessità di notifica, in quanto ritenuti non distorsivi della concorrenza: in particolare, tali aiuti non possono superare l'importo di € 20.000 in favore del medesimo beneficiario nell'arco di un triennio e, complessivamente, gli aiuti erogati a tale titolo non possono superare un determinato massimale nazionale individuato dal regolamento stesso.

Con il regolamento UE 2019/316 si è emendato il reg. UE 1408/2013²⁷, assegnando agli Stati la possibilità di erogare legittimamente aiuti *de minimis* nell'ambito di una soglia più elevata per ogni singolo beneficiario, individuata in € 25.000 nell'arco del triennio, con conseguente incremento del massimale nazionale (pari all'1,5% della produzione annua)²⁸, a condizione che gli aiuti destinati ad uno specifico settore produttivo non superino un limite settoriale individuato nel 50% degli aiuti complessivi *de minimis* erogati nell'arco del triennio. Per consentire la verifica del non superamento di tale limite settoriale il regolamento del 2019 prescrive, come ulteriore condizione per l'incremento dell'ammontare degli aiuti erogabili ad ogni singolo beneficiario, l'obbligatoria introduzione di un registro nazionale degli aiuti, la cui attivazione era in precedenza lasciata alla discrezione degli Stati membri. Solo un registro nazionale può consentire, infatti, la verifica dei settori beneficiati dalle misure di aiuto e il controllo circa il non superamento del limite massimo previsto per il settore.

sono rinegoziabili". L'assunto, in questi termini, pare nulla più di un auspicio e un invito alla rinegoziazione nei confronti delle banche e degli altri finanziatori, posto che la rinegoziazione presuppone pur sempre un accordo negoziale tra le parti.

²⁵ Regolamento (UE) 2019/316 della Commissione del 21 febbraio 2019, che modifica il regolamento (UE) n. 1408/2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti "*de minimis*" nel settore agricolo.

²⁶ Per un inquadramento di carattere generale sugli aiuti di Stato nel settore agricolo e sulle varie tipologie di aiuti, sia consentito il rinvio a L. Russo, Il diritto degli aiuti di Stato nel settore agricolo nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nella disciplina attuativa della PAC e nei regolamenti di esenzione: la difficile quadratura del cerchio, in *Dir. comun. e degli scambi internazionali*, 2011, 207 ss.

²⁷ Regolamento (UE) n. 1408/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del TFUE agli aiuti "*de minimis*" nel settore agricolo, a sua volta adottato in forza del regolamento UE del Consiglio 2015/1588.

²⁸ Per l'Italia, il massimale – in caso di opzione per l'incremento della soglia degli aiuti ad € 25.000 – è di € 840.502.950.

Al tempo stesso, il nuovo regolamento ha esteso il periodo di validità del reg. 1408/2013 così modificato, originariamente destinato a scadere il 31 dicembre 2020, fino al 31 dicembre 2027.

Come si anticipava, le esternalità negative della pandemia sul settore agricolo hanno indotto il governo italiano, con il D.M. 15 maggio 2020, n. 5591, ad approfittare di tale possibilità, in precedenza rimasta sulla carta, aumentando ad € 25.000 la soglia degli aiuti *de minimis* erogabili ad un singolo beneficiario nel triennio nel settore agricolo, giovandosi del registro degli aiuti di Stato già istituito presso il SIAN, con cui sarà possibile monitorare il non superamento del limite settoriale previsto dal diritto unionale.

In questo modo si è incrementato il plafond a disposizione dell'Italia per tale tipologia di aiuti da ca. 700 milioni di euro a 840 milioni di euro, rendendo così immediatamente utilizzabili ca. 140 milioni aggiuntivi: il che, in un momento generalizzato di difficoltà, rappresenta comunque un saggio utilizzo di una facoltà attribuita dal diritto UE²⁹.

Durante il periodo più acuto della fase emergenziale, peraltro, pare che l'intero sistema agroalimentare abbia continuato a operare regolarmente, come acclarato dall'ICQRF con il proprio Report sui controlli nella filiera agroalimentare eseguiti nel periodo 1° febbraio – 30 aprile 2020, posti in essere regolarmente e i cui esiti sono risultati in linea con i controlli eseguiti negli anni precedenti nel medesimo periodo³⁰. Da tale report emerge, infatti, che i tassi di irregolarità riscontrati a seguito dell'attività

²⁹ Va, peraltro, rilevato che l'art. 78, comma 2, d.l. n. 18 del 2020, come convertito, con modificazioni, in legge n. 27 del 2020, ha istituito un Fondo con una dotazione di 100 milioni di euro per il 2020 per la copertura totale degli interessi passivi dovuti dalle imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura su finanziamenti bancari destinati al capitale circolante e alla ristrutturazione dei debiti, nonché per la copertura dei costi sostenuti per interessi maturati negli ultimi due anni su mutui contratti, nonché per la sospensione dell'attività economica delle imprese del settore della pesca e dell'acquacoltura. La norma stabilisce che un successivo DM dovrà stabilire i criteri e le modalità di attuazione del detto Fondo, in deroga a quanto disposto dal reg. (UE) della Commissione 2019/316, alla luce del riconoscimento dell'emergenza Covid-19 come calamità naturale, ai sensi dei regg. (UE) n. 702/2014 (della Commissione, del 25 giugno 2014, che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali e che abroga il regolamento della Commissione (CE) n. 1857/2006) e n. 717/2014 (della Commissione, del 27 giugno 2014, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis» nel settore della pesca e dell'acquacoltura).

³⁰ Anche perché l'art. 78, comma 3-bis, d.l. n. 18 del 2020, come convertito, con mod., in l. n. 27 del 2020, ha autorizzato la spesa di 2 milioni di euro quale incremento dell'indennità prevista a favore del personale dell'ICQRF, "ai fini del riconoscimento della specifica professionalità richiesta e dei rischi nello svolgimento dei controlli, anche di polizia giudiziaria".

controllo eseguita³¹ sono sostanzialmente corrispondenti con quelli riscontrati nei periodi precedenti, senza significativi scostamenti.

3. L'emergenza pandemica e i contratti della filiera agroalimentare

Come è immaginabile, gli effetti dell'emergenza hanno prodotto effetti non solo sul funzionamento del mercato agroalimentare nel suo complesso, ma anche in relazione ai singoli rapporti contrattuali che congiungono i vari anelli della filiera dei prodotti, e ciò anche se il settore non è stato interessato da provvedimenti di sospensione dell'attività che, di contro, hanno riguardato altri settori produttivi e che hanno, talora, profondamente inciso nell'economia dei singoli contratti, alterandone significativamente i presupposti, tanto da indurre il legislatore ad adottare disposizioni "correttive", pur se di dubbia efficacia.

Per quanto riguarda, nello specifico, i rapporti contrattuali operanti all'interno della filiera dei prodotti agroalimentari, il legislatore italiano – a differenza di quello unionale – ha avvertito l'esigenza di intervenire in materia, anche se con una certa approssimazione e superficialità e per fini che potrebbero dirsi essenzialmente, se non esclusivamente, "pubblicitari".

Si pensi all'enfasi data all'apertura, il 30 marzo 2020, della casella di posta elettronica (pratchesleali@politicheagricole.it) presso il MIPAAF: nell'idea del ministero, tale casella dovrebbe facilitare l'inoltro di segnalazioni circa l'esistenza di pratiche commerciali sleali nei contratti di cessione di prodotti agricoli o alimentari. È curioso osservare che il modulo di segnalazione all'uopo predisposto viene inoltrato all'ICQRF quando, di contro, la normativa in tema di p.c.s.³² individua nell'AGCM l'autorità preposta all'istruttoria e all'adozione degli eventuali provvedimenti sanzionatori. Il testo del modulo testualmente dispone che "il modulo aiuta l'ICQRF ad avviare le procedure sanzionatorie o le segnalazioni all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato". Come si vedrà tra breve, in realtà l'individuazione dell'ICQRF quale destinatario delle segnalazioni non è del tutto privo di fondamento alla luce della nuova normativa introdotta, sempre nella fase emergenziale, di cui presto si dirà.

Nel citato Report sull'attività di controllo eseguita nella primavera 2020, l'ICQRF riferisce che nel solo mese di aprile 2020 sono pervenute circa venti segnalazioni, di cui circa la metà relative al settore del latte bovino e di bufala, con cui vengono lamentate modifiche alle condi-

³¹ Sulla produzione agroalimentare di qualità, sull'e-commerce e, con specifico riferimento al Covid-19, sulle vendite e sulla pubblicità online per contrastare l'offerta di alimenti e di integratori alimentari presentati come in possesso di capacità preventive o curative.

³² Di cui all'art. 62, d.l. n. 1 del 2012, conv., con mod., in l. n. 27 del 2012.

zioni contrattuali (prezzi e quantitativi pattuiti) da parte delle latterie e di caseifici. Per la restante parte le segnalazioni riguardano aumenti dei prezzi dei prodotti ortofrutticoli nei mercati centrali e regionali e, dunque, fattispecie che, quanto meno ad un primo sguardo, appaiono estranee al fenomeno delle p.c.s.

Come anticipato, il legislatore non è rimasto inerte a fronte del diffondersi della pandemia e delle perturbazioni che essa ha portato sul mercato. Già agli inizi della diffusione del virus, infatti, il Governo ha licenziato il D.L. 2 marzo 2020, n. 9³³, il cui art. 33 (poi abrogato dall'art. 1, comma 2, l. n. 24.4.2020, n. 27) recava "misure per il settore agricolo". In particolare, il comma 4 dell'art. 33 disponeva che "costituisce pratica commerciale sleale vietata nelle relazioni tra acquirenti e fornitori ai sensi della direttiva (UE) 2019/633" la "subordinazione di acquisto di prodotti agroalimentari a certificazioni non obbligatorie riferite al Covid-19 né indicate in accordi di fornitura per la consegna dei prodotti su base regolare antecedenti agli accordi stessi". Il comma successivo prevedeva, per il caso di violazione degli obblighi sopra indicati, la sanzione amministrativa pecuniaria da € 15.000 ad € 60.000, da stabilirsi in relazione al beneficio ricevuto dal contravventore. I compiti di accertamento (su segnalazione o anche d'ufficio), vigilanza e sanzionatori sono stati assegnati all'ICQRF: e questo dovrebbe spiegare perché il modulo per le segnalazioni, di cui alla casella di posta elettronica attivata presso il MIPAAF, è diretto a tale organismo.

Il detto decreto legge non è stato convertito in legge e l'articolo in oggetto è stato espressamente abrogato (con salvezza degli effetti prodotti e dei rapporti giuridici sorti in base ad esso) dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, di conversione del d.l. 17 marzo 2020, n. 18³⁴: la quale, ha riproposto, con qualche modifica (ad es., il riferimento espresso, accanto ai prodotti agroalimentari, anche a quelli della pesca e dell'acquacoltura: che, peraltro, sempre agroalimentari sono), il testo abrogato nel suo art. 78, commi 2-*bis* e 2-*quater*, inserendo il comma 2-*ter*, in forza del quale si è disposto che la previsione circa la natura di p.c.s. di cui si è detto costituisce norma di applicazione necessaria ex art. 17, l. n. 218 del 1995, "per i contratti di compravendita aventi ad oggetto prodotti agroalimentari che si trovano nel territorio nazionale".

Innumerevoli sono le perplessità relative alle disposizioni in esame e relativamente alle quali occorrerebbe dedicarvi un lavoro specifico. In questa sede è sufficiente evidenziare che: *i*) la disposizione fa riferimento

³³ Recante misure urgenti di sostegno per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.

³⁴ Segnatamente dal suo art. 1, comma 2. Il d.l. n. 18 del 2020 reca misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.

ad una nozione di p.c.s. ai sensi della direttiva UE 2019/633 che ancora non è stata attuata nel nostro ordinamento, e per la quale vige il termine del 1° maggio 2021³⁵ per la sua implementazione nell'ordinamento italiano; *ii*) la menzionata direttiva, peraltro, non individua una categoria astratta di p.c.s., ma solo alcune fattispecie tipizzate di condotte che possono costituire p.c.s., lasciando tuttavia agli Stati membri la possibilità di introdurre fattispecie ulteriori³⁶; *iii*) non è dato di comprendere se la subordinazione dell'acquisto alla presenza di certificazioni non obbligatorie riferite al Covid-19 sia vietata, costituendo *p.c.s.*, solo se richiesta dopo l'avvenuta conclusione del contratto – e costituisca, così, un comportamento arbitrario e illegittimo da parte dell'acquirente – o se sia da considerarsi vietata la stessa pattuizione negoziale di tal fatta, fermo restando che la fattispecie poteva ben collocarsi all'interno della previsione delle lett. a)³⁷, c)³⁸ od e)³⁹ del comma 2 dell'art. 62; al riguardo, non aiuta la seconda frase “né indicate in accordi di fornitura per la consegna dei prodotti su base regolare antecedenti agli accordi stessi”: in particolare, non è chiaro se quest'ultima fattispecie debba sussistere per integrare la p.c.s. o se si tratti di una seconda tipologia di p.c.s.; prima ancora, la stessa formulazione letterale della norma appare equivoca, non comprendendosi come sia possibile individuare accordi che contengano la richiesta di certificazioni non obbligatorie riferite al Covid-19 che avvengano “su base regolare” e che siano, inoltre, “antecedenti agli accordi stessi”; è lapalissiano che una norma proibitiva deve, al contrario, risultare di facile intellegibilità e di altrettanto agevole applicazione: diversamente, la norma rischia di restare lettera morta; *iv*) non è dato di capire che influenza abbia il comportamento vietato ai fini della validità e dell'efficacia del contratto che sia stato già concluso senza clausole di richiesta della certificazione e, dunque, se il venditore abbia comunque la possibilità di chiedere l'adempimento del contratto e/o il risarcimento dei danni per la

³⁵ Cfr. l'art.13, par. 1, della dir. UE 2019/633 del PE e del Consiglio del 17 aprile 2019, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare.

³⁶ Sia consentito, al riguardo, il rinvio a L. RUSSO, La nuova direttiva UE sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare: una prima lettura, in *Riv. dir. civ.*, 2019, I, 1418 ss.

³⁷ Che fa divieto di “imporre direttamente o indirettamente condizioni di acquisto, di vendita o altre condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose, nonché condizioni extracontrattuali e retroattive”.

³⁸ Che fa divieto di “subordinare la conclusione, l'esecuzione dei contratti e la continuità e regolarità delle medesime relazioni commerciali alla esecuzione di prestazioni da parte dei contraenti che, per loro natura e secondo gli usi commerciali, non abbiano alcuna connessione con l'oggetto degli uni e delle altre”.

³⁹ Che fa divieto di “adottare ogni ulteriore condotta commerciale sleale che risulti tale anche tenendo conto del complesso delle relazioni commerciali che caratterizzano le condizioni di approvvigionamento”.

mancata vendita; *v*) le sanzioni previste differiscono da quelle già indicate nell'art. 62, d.l. n. 1 del 2012 (contenente la disciplina generale in tema di p.c.s. nel settore) sia in relazione agli importi che in relazione ai criteri indicati per la quantificazione concreta della sanzione; *vi*) i poteri di vigilanza e di irrogazione delle sanzioni sono attribuiti all'ICQRF quando gli stessi poteri, per ogni altra p.c.s. nel settore, sono attribuiti all'AGCM.

In sintesi, la disposizione appare assumere soprattutto valore "mediatico" (come dimostra l'enfasi manifestata dall'autorità governativa verso i *mass media*) più che di effettivo ed efficace strumento di tutela dei produttori primari, oltre che risultare foriera di gravi distonie sistematiche.

Sempre in tema di rapporti contrattuali concernenti produttori agricoli o agroalimentari, merita di essere segnalato quanto disposto dal comma 2-*duodecies* dell'art. 78 del più volte ricordato d.l., il quale prevede che i prodotti agricoli e alimentari DOP e IGP, inclusi i vini e le bevande spiritose, possono, con modalità da definirsi con successivo D.M., essere sottoposti a pegno rotativo⁴⁰. Non si tratta, in realtà, di una novità assoluta, dal momento che già la legge n. 401 del 1985 aveva previsto il pegno rotativo per i prosciutti e denominazione di origine, e l'art. 7 della legge n. 122 del 2001⁴¹ (ed il connesso DM 26.7.2016⁴²) lo aveva esteso, e disciplinato, per i formaggi a denominazione di origine a lunga stagionatura. Con il provvedimento in oggetto è stato, comunque, ampliato in misura consistente il paniere dei prodotti suscettibili di pegno rotativo, il quale comporta il beneficio, per il debitore, di evitare lo spossessamento quanto ai beni concessi in pegno. Il D.M. previsto dalla norma di legge è stato rapidamente adottato già il 23 luglio 2020⁴³, e contiene essenzialmente le disposizioni attuative in ordine alla disciplina del registro richiesto dalla legge per l'identificazione dei prodotti assoggettati al pegno rotativo.

Si tratta, anche in questo caso, di una misura collegata all'emergenza (pur se di efficacia, pare, permanente e non solo transitoria), con essa intendendosi consentire agli imprenditori interessati di poter più agevolmente accedere al credito, alla luce della garanzia reale acquisita dal finanziatore, anche se restano alcuni coni d'ombra, posto che la disposizione normativa non brilla per chiarezza, facendo sorgere numerosi dubbi applicativi ed interpretativi, tali da poter, in definitiva, minare la funzionalità e l'efficacia della misura⁴⁴.

⁴⁰ Cui si applicano, in quanto compatibili, gli artt. 2786 ss. c.c.: così il comma 2-*quaterdecies* dell'art. 78.

⁴¹ Recante «Disposizioni modificative e integrative alla normativa che disciplina il settore agricolo e forestale».

⁴² In *GU* 16.8.2016, n. 188.

⁴³ Cfr. il D.M. (Mipaaf) 23 luglio 2020, in *GU* n. 215 del 29 agosto 2020.

⁴⁴ Cfr., sul punto, A. CHIANALE, Conversione del d.l. Cura italia: il nuovo pegno non possessorio agricolo, in *www.dirittobancario.it*. Come già osservato, il pegno viene an-

Tra i vari provvedimenti destinati a fronteggiare l'emergenza e tali da incidere sui rapporti contrattuali che coinvolgono i produttori agricoli e agroalimentari, mette conto rammentare il comma 3-*quater* dell'art. 78, d.l. n. 18 del 2020, che consente, nel periodo emergenziale, il rilascio, da parte degli organismi di controllo, dei certificati di idoneità in relazione alla produzione biologica e di prodotti agroalimentari DOP o IGP pur se senza visite in azienda, "anche sulla base di una valutazione del rischio" e purché "siano raccolte informazioni ed evidenze sufficienti" e sulla base di dichiarazioni sostitutive di atti di notorietà rese dalle imprese interessate, e fermi restando gli obblighi di successiva verifica aziendale una volta cessata l'emergenza. Anche in questo caso, nella bilancia tra sostenibilità ambientale e sostenibilità economica la crisi determinatasi a seguito della pandemia ha fatto – seppur in via eccezionale e transitoria – pendere il peso maggiore sul piatto sulla seconda.

Da ultimo, merita di essere segnalata l'apertura di un'indagine pre-istruttoria da parte dell'AGCM ancora in data 7 maggio 2020, in relazione a riscontrati aumenti di prezzi nel mese di marzo 2020 rispetto a quelli correnti nei mesi precedenti per alcuni beni, tra cui generi alimentari di prima necessità: nel dubbio che tali aumenti potessero essere riconducibili a condotte speculative collegate al Covid-19 l'Autorità ha chiesto informazioni a numerosi operatori della GDO. La notizia risulta alquanto scarna e ad oggi priva di sviluppi successivi, e non è dato così di comprendere quali siano i profili di interesse per l'Autorità, fermo restando che la tutela, in questo caso, sembra riguardare essenzialmente i consumatori, non sembrando interessati anche i rapporti commerciali tra imprese.

notato in registri vidimati conservati, in assenza di diverse pattuizioni, dal debitore e ha ad oggetto le unità di prodotto collocate nei locali di produzione e/o stagionatura e/o immagazzinamento; le unità di prodotto sono, dunque, prodotti in corso di stagionatura o di maturazione, il cui valore non può dirsi chiaramente acclarato.

La sostenibilità nel sistema della filiera agroalimentare: questioni giuridiche e problemi interpretativi legati alla sua conformazione ai paradigmi dello sviluppo sostenibile

di Nicola Lucifero

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Lo “sviluppo sostenibile” nel diritto internazionale dell’ambiente e la ricerca di una interpretazione unitaria dell’accezione di “sostenibilità” – 3. Il *Green Deal* europeo e la strategia per uno sviluppo sostenibile in agricoltura. La rilevanza interpretativa e programmatica degli atti di *soft law* delle Istituzioni europee nella creazione di una filiera alimentare sostenibile – 4. Il sistema agroalimentare e la sostenibilità: metodi di produzione, regole di filiera tra nuove prospettive dettate dalla proposta di riforma della PAC post 2020 e certezze già acquisite – 5. L’incidenza della sostenibilità sulle categorie contrattuali del settore agroalimentare. La “funzionalizzazione” del rapporto tra il contratto e la tutela dell’ambiente – 6. Conclusioni.

1. Premessa

L’interdipendenza tra economia e ambiente ha evidenziato in modo sempre più crescente l’esigenza di un forte cambiamento capace di modificare la prospettiva che per decenni aveva anteposto gli interessi dello sviluppo economico alla tutela delle risorse naturali e degli ecosistemi presenti sul nostro Pianeta. Invero, l’acquisita consapevolezza che si sia determinato un significativo squilibrio a discapito dell’ambiente è dovuto a una pluralità di fattori fortemente collegati tra loro che possono essere, in termini generali, sintetizzati nel sovraffollamento a livello mondiale dovuto alla crescita costante della popolazione (soprattutto in determinate zone geografiche), nello sviluppo smisurato dell’economia a livello mondiale, dovuto certamente alla globalizzazione dei mercati, sempre più interconnessa attraverso commercio, finanza, tecnologie, flussi produttivi, migrazioni di popoli e reti sociali, e allo stesso tempo nello squilibrio in termini di sviluppo e accesso alle risorse tra i diversi paesi, e talvolta pure a loro interno. Una situazione complessa che implica il coinvolgimento di fattori non solo economici, ma anche sociali e ambientali, e che è alla base delle minacce che si stanno presentando su fronti diversi, a livello climatico, con riguardo alle risorse naturali (tra cui la disponibilità di acqua e di terra), alla perdita definitiva di determinati *habitat* e al forte

inquinamento, e che sono già causa di mutamenti dei processi naturali dai quali dipende la vita.

La dimensione non solo etica, ma anche giuridica, dei problemi sollevati a livello internazionale con riferimento alla *food security*, ai cambiamenti climatici, alle disuguaglianze sociali e a alle migrazioni dei popoli ha portato studiosi (in un primo tempo) e le Istituzioni (in un secondo) a porre lo sviluppo sostenibile in un quadro olistico segnato da obiettivi comuni (economici, sociali e ambientali) e interventi programmatici a livello sovrastatale che ruotano attorno alla tutela dell'ambiente¹, ove risulta indispensabile l'integrazione tra lo sviluppo economico, lo sviluppo sociale e la protezione ambientale, quali elementi che interagiscono tra loro, e che devono essere posti in equilibrio affinché gli interessi ad essi connessi possano essere tutti armonicamente soddisfatti².

Come tutte le questioni ambientali, la *sostenibilità* – formula che, in sintesi, si pone quale comune denominatore di qualsiasi politica di sviluppo sensibile all'interesse ambientale – determina il coinvolgimento di diversi interessi e l'esigenza sul piano giuridico di un approccio che non

¹ L'affermazione, infatti, dello "sviluppo sostenibile" si collega a questa constatazione, perché introduce il tentativo di definire i criteri per coordinare i tempi accelerati dello sviluppo tecnologico con i tempi oramai non più sufficienti della naturale rigenerazione delle risorse naturali, oggetto di sfruttamento ed inquinamento. Così S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 122-124.

² Il concetto fondamentale che esprime lo *sviluppo sostenibile* deve essere inteso come garanzia procedurale nell'elaborazione delle scelte e delle decisioni discrezionali sulla definizione dell'equilibrio ecologico e sulla indicazione delle prestazioni che l'uomo è in grado di ottenere dalla natura, conservandone le capacità di prestazioni future, un uso razionale delle risorse attraverso principi di equità intergenerazionale e di equità intragenerazionale. Così S. GRASSI, *Rischio di impresa e sviluppo sostenibile*, in G. ALPA, G. CONTE, V. DI GREGORIO, A. FUSARO, U. PERFETTI (a cura di), *Rischio di impresa e tutela dell'ambiente*, Napoli, 2012, pp. 8-13. In dottrina, sul tema dello sviluppo sostenibile, *ex multis*, L. CAMPIGLIO, L. PINESCHI, D. SINISCALCO, T. TREVES (eds.), *The Environment After Rio: International Law and Economics*, London, 1994; R.S. PATHAK, *The Human Rights System as a Conceptual Framework for Environmental Law*, in E. BROWN WEISS (ed.), *Environmental Change and International Law*, Tokyo, United Nations University Press, 1992, p. 205 ss.; T. TREVES, *Il diritto dell'ambiente a Rio e dopo Rio*, in *Riv. giur. ambiente*, 1993, p. 577 ss.; E. DOWDESWELL, *Sustainable Development: The Contribution of International Law*, in W. LANG (ed.), *Sustainable Development and International Law*, London-Dordrecht-Boston, 1995, p. 3 ss.; N. SINGH, *Right to Environment and Sustainable Development as a Principle of International Law*, in *Studia Diplomatica*, 1988, p. 45 ss.; K. GINTHER, E. DENTERS, P. DEWAART (eds.), *Sustainable Development and Good Governance*, Martinus Nijhoff, Dordrecht-Boston-London, 1995; F. FRANCONI, *Sviluppo sostenibile e principi di diritto internazionale dell'ambiente*, in P. FOIS (a cura di) *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007, p. 41; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010; R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in R. FERRARA (a cura di) *La tutela dell'ambiente*, Torino, Giuffrè, 2006, p. 6; M. POLITI, *Diritto dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Scritti in memoria di G. Barile*, Padova, CEDAM, 1995.

può essere affrontato in modo settoriale, bensì come tema orizzontale e trasversale ai diversi saperi del diritto.

Il tema esula da una logica di mero contemperamento di interessi distinti, ma si pone in una prospettiva maggiormente avanzata e articolata che coinvolge anche i comportamenti dei singoli. Lo sviluppo economico è oggi evocato diffusamente come interesse paritario se non talvolta prevalente nel bilanciamento con la tutela ambientale e con altri interessi, quali la tutela della salute o altri ancora quali quelli del paesaggio. Il punto è particolarmente delicato anche perché non può disgiungersi dal contesto dettato dall'attuale crisi e dai suoi diversi profili, siano essi correlati alla sicurezza sanitaria o alla crisi prettamente economica e finanziaria che colpisce molti Paesi.

Il coinvolgimento del settore primario, diretto sia alla produzione di alimenti o di prodotti destinati ad usi diversi, nel contesto del dibattito che caratterizza l'era dello sviluppo sostenibile porta a tenere in considerazione le esternalità negative legate a tutte le attività svolte lungo la catena alimentare in modo che esse restino nei margini adeguati per assicurare la salvaguardia delle risorse, e la loro rigenerazione, impiegate nei processi produttivi. Un tema che coinvolge non solo le scelte di ordine politico, e quindi anche di intervento dirigitico dell'economia, ma più in particolare gli agricoltori e le loro attività imprenditoriali e, quindi, anche le loro relazioni contrattuali nell'ambito della filiera, che dovranno dirizzionarsi necessariamente nella prospettiva della sostenibilità.

Un contesto quello ora brevemente descritto segnato dalla natura programmatica dettata dal principio dello sviluppo sostenibile e dalle linee strategiche delineate più di recente dalle Istituzioni europee con riguardo anche al settore alimentare. Un quadro complesso ed articolato che pone non pochi dubbi, sul piano concreto, evidenziando i limiti, teorici e pratici, della sua applicazione con riferimento al sistema della filiera agroalimentare. Il raggiungimento degli obiettivi della sostenibilità nella sua pluridimensionalità (ambientale, sociale ed economica) nella fase della produzione, trasformazione e commercializzazione, e la successiva immissione sul mercato di alimenti qualificabili come "sostenibili" solleva molteplici questioni giuridiche che ruotano attorno all'accezione della *sostenibilità*. In questa prospettiva si colloca questa ricerca che, muovendo dal concetto di *sostenibilità*, si propone di indagare il suo impatto sul sistema della filiera alimentare alla luce dell'orientamento proposto dalle Istituzioni europee attraverso gli atti di *soft law* per il perseguimento degli obbiettivi proposti di costruire una filiera alimentare sostenibile per i consumatori, i produttori, il clima e l'ambiente.

2. Lo “sviluppo sostenibile” nel diritto internazionale dell’ambiente e la ricerca di una interpretazione unitaria dell’accezione di “sostenibilità”

L’acquisita consapevolezza che lo sviluppo sostenibile rappresenti la vera sfida del futuro proietta la dialettica “ambiente-sviluppo” in una prospettiva particolarmente ampia e complessa segnata dall’interazione di interessi propri a sistemi diversi, quali quello economico, sociale e ambientale, e in un contesto non più solo locale, ma sovranazionale e globale, in cui acquisiscono rilievo i problemi collegati alla responsabilità individuale e collettiva anche a fronte dell’affermazione del principio di responsabilità verso le generazioni presenti e verso quelle future.

Va detto che se la letteratura scientifica, sviluppatasi principalmente a livello internazionale³, ha da tempo mostrato i riferimenti delle minacce che incombono sul nostro Pianeta, la sensibilità al tema dei cambiamenti ambientali che sono attualmente in atto – peraltro non condivisa da tutti – è maturata più di recente anche nell’Unione europea su impulso dell’evoluzione del diritto internazionale dell’ambiente.

In questo complesso contesto globale si inserisce l’idea che lo sviluppo debba avvenire in modo sostenibile tenuto conto dell’interazione tra economia mondiale, società globale e ambiente. In altre parole, l’acquisita consapevolezza dei danni causati dall’uomo, talvolta in modo irreparabile, sia alle risorse naturali, che sono pur sempre limitate, sia a tutti gli ecosistemi presenti sulla terra che sono tra loro legati, hanno messo in luce la forte fragilità di un sistema che si riteneva invece indissolubile. La tematica coinvolge tutti i settori dell’economia, e quindi anche l’agricoltura, attraverso la necessità di scelte politiche e atti di intervento normativo che devono tentare di modificare un sistema fortemente radicato anche nell’ambito dei rapporti tra privati. Pertanto, sulla base dell’analisi economica e politica da tempo maturata in ambito internazionale – a cui occorre fare riferimento ai fini della presente disamina – attraverso il concetto della *sostenibilità dello sviluppo*, quale misura degli interventi umani nel ricercare lo sviluppo economico e il godimento della ricchezza della natura, il cui limite è rappresentato dalla capacità biologica degli ecosistemi e delle risorse di esaurirsi, e a tal fine esige che ogni intervento

³ Cfr. A. COLLINS, *The Global Risks Report*, 2019, Genève, World Economic Forum, 2019, p. 7; J. RIFKIN, *Un Green New Deal Globale*, Milano, Mondadori, 2019, pp. 17 e ss.; Intergovernmental Panel on Climate Change, Summary for Policymakers, in *Global Warming of 1.5°C: An IPCC Special Report*, Genève, World Meteorological Organization, 2018, p.6; J. D. SACHS, *The Age of Sustainable Development*, Columbia University Press, 2014.

tenga in considerazione i bisogni delle generazioni future, si è proposto un approccio integrato ai temi dell'ambiente e dello sviluppo⁴.

⁴ Il riferimento è alla nota formula introdotta nel 1987 nel rapporto *Our Common Future* elaborato dalla *World Commission for the Environment and Development* (più comunemente conosciuto come "Rapporto Brundtland") ove rinviene la sua definizione quale «sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i propri». Giova rilevare che l'affermarsi di una generale esigenza di sostenibilità si colloca all'inizio degli anni Settanta del secolo scorso a livello internazionale nel contesto di una crescente sensibilizzazione per le questioni ambientali sollecitata dal modello di sviluppo economico e dalla sua eccessiva pressione sulle risorse naturali. Infatti, nel periodo anzidetto trovano luogo le conferenze mondiali organizzate in seno alle Nazioni Unite, quali la Conferenza di Stoccolma sull'ambiente umano, che rappresenta il momento in cui si è preso coscienza del problema ambientale. La Dichiarazione di Stoccolma, approvata il 16 giugno 1972 e contenente 26 principi, proclama la responsabilità degli esseri umani nei confronti delle generazioni future in relazione alla salvaguardia ed al miglioramento dell'ambiente. Ai sensi di tale documento, dal carattere non vincolante, le risorse naturali devono essere tutelate a beneficio delle generazioni presenti e future, e la capacità della Terra di produrre tali risorse deve essere conservata e, ove possibile, ripristinata e migliorata. Sebbene il connotato della "sostenibilità" dello sviluppo non emerga ancora espressamente, nella Dichiarazione di Stoccolma l'idea dell'imprescindibilità della risoluzione dei problemi ambientali nell'ambito dello sviluppo sociale, economico e tecnologico è già chiarissima. Con la Conferenza di Rio de Janeiro su ambiente e Sviluppo del 1992 che ha registrato la convergenza delle linee guida globali di politica ambientale sul concetto di sviluppo sostenibile, già oggetto di trattazione pochi anni prima nel Rapporto Brundtland, *Our common future* [Sul punto, si veda, in particolare, G. RUFFOLO (a cura di), *Il futuro di noi tutti. Rapporto della Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo*, Milano, 1988; T. DE LA COURT, *Beyond Brundtland. Green Development in the 1990s*, New Horizons Press, New York-London-New Jersey, 1990]. La stessa definizione di sviluppo sostenibile, in base alla quale sostenibilità significa soddisfazione delle esigenze delle generazioni presenti preservando quelle delle generazioni future, esprime un concetto che gravita intorno a quattro principi cardine: il *principio dell'uso equo e sostenibile delle risorse naturali*, rappresentato dall'uso prudente e razionale delle risorse naturali; il *concetto di integrazione tra le politiche dello sviluppo e quelle della tutela ambientale*, in base al quale è necessario affrontare le problematiche ambientali mediante l'adozione di un approccio globale ed equilibrato, integrando le esigenze ambientali e quelle di sviluppo economico; il *concetto di equità intragenerazionale*, consistente nella necessità che ogni stato, nell'applicazione delle proprie politiche di sviluppo, risponda non solo alle esigenze del suo popolo, ma anche a quelle degli altri Paesi, in un'azione di cooperazione per il raggiungimento di un medesimo obiettivo comune di sviluppo bilanciato; il *principio di equità intergenerazionale*, che si traduce nell'opportunità di limitare lo sfruttamento dell'ambiente, per evitare di danneggiare le generazioni future. In particolare, in base al principio dell'*equità intergenerazionale*, l'ambiente è concepito come "patrimonio comune" di tutti i membri della specie umana (sia della presente generazione che di quelle future), per cui ogni generazione ha il diritto di riceverlo nelle stesse condizioni di quello ricevuto dalla generazione passata, ed ha il dovere di mantenerlo almeno nelle medesime condizioni in cui l'abbia ricevuto. Tale principio va inteso, inoltre, come norma programmatica che impone agli stati di considerare, nell'applicazione delle proprie politiche, non solo le esigenze della generazione presente, ma anche di quelle future. Ciò significa porre un limite ad un uso indiscriminato ed eccessivo delle risorse naturali in modo da evitare un esaurimento delle stesse ai fini del loro sfruttamento per le generazioni future. Secondo l'accezione

Il concetto di sviluppo sostenibile fatto proprio in sede di Nazioni Unite si basa sull'affermazione di una esigenza di ripensamento dei modelli di sviluppo, che non deve portare alla negazione dell'obiettivo di crescita economica che, nella prospettiva indicata, deve essere percepita come strumento attraverso cui perseguire la protezione dell'ambiente. Invero, parallelamente all'elaborazione del concetto di *sostenibilità*, che attribuisce un rilievo giuridico a interessi diversi e potenzialmente antagonisti allo *sviluppo*, quest'ultimo è destinatario di riferimenti chiari ed espressi per una sua protezione sia nelle dichiarazioni di principio in materia di diritto dell'ambiente, sia nella definizione degli obiettivi delle principali politiche globali inerenti all'ambiente⁵.

Sul piano giuridico⁶, l'indeterminatezza della nozione di sviluppo sostenibile non rende agevole comprendere le implicazioni e la sua portata se non si chiariscono le condotte che integrano la sua realizzazione e la loro natura. Lo sviluppo sostenibile, infatti, com'è stato autorevolmente osservato⁷, non rappresenta un obbligo assoluto, ma relativo, in quanto agli Stati non viene richiesto di realizzare questo obiettivo, bensì di compiere tutti gli sforzi necessari per il suo perseguimento, attraverso l'adozione di atti normativi coerenti con tale principio. Al contempo, nel contesto dell'elaborazione dei principi del diritto internazionale dell'am-

proposta, lo sviluppo sostenibile è una nuova categoria concettuale che sembra integrare e superare la stessa dimensione di patrimonio comune dell'umanità. In ogni caso non è possibile porre in essere un idoneo sviluppo sostenibile senza un'adeguata azione mirata a diffondere il concetto di solidarietà e di utilizzazione equa delle risorse, in funzione del benessere delle popolazioni future e in equilibrio con la tutela dell'ambiente.

⁵ Così G. CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, in P. DELL'ANNO e E. PICOZZA (a cura di) *Trattato dir. amb., Principi generali*, Padova, 2012, p. 101 ss, spec. pp. 136-140.

⁶ Sul piano della valenza giuridica a livello del diritto internazionale la dottrina non è univoca nel considerare lo sviluppo sostenibile un principio (P. SANDS, J. PEEL, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, 2012, p. 206) oppure, addirittura, un obbligo di diritto consuetudinario (V. BARRAL, *Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm*, in *EJIL*, 2012, p. 385). Altra dottrina è maggiormente cauta e tende ad esaltare la natura politica dello sviluppo sostenibile e, in particolare, la sua portata teleologica in quanto obiettivo di carattere programmatico a cui devono tendere gli Stati e le Organizzazioni internazionali, pur evidenziando alcune importanti implicazioni giuridiche anche in sede di applicazione dei trattati (F. FRANCONI, *Sviluppo sostenibile e principi di diritto internazionale dell'ambiente*, in P. FOIS (a cura di) *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007, p. 43). Giova rammentare la tesi di M. WEISS, *Our rights and obligation to future generations*, in *American Journal of International Law*, 1990, pp. 198-207, ove l'A. osserva che il diritto allo sviluppo può essere inteso sia come situazione giuridica che fa capo allo Stato in quanto soggetto di diritto internazionale, sia come diritto fondamentale dell'uomo. Sul punto, L. PINESCHI, *I principi del diritto internazionale dell'ambiente: dal divieto di inquinamento transfrontaliero alla tutela dell'ambiente come Common Concern*, in R. FERRARA, C.A. GALLO (a cura di) *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, Milano, Giappichelli, 2014, pp. 121-124.

⁷ Così, V. BARRAL, *Sustainable Development in International Law*, op. cit., p. 385.

biente si è esaltata la funzione dello sviluppo sostenibile quale strumento di coordinamento tra regole consolidate, talvolta in conflitto, al fine di adattare a esigenze nuove di tutela ambientale ed elemento propulsivo del diritto internazionale in quanto esso influenza la prassi degli stati e porta alla formazione di nuove regole. In effetti, all'atto pratico, lo sviluppo sostenibile risulta privo di contenuti e indeterminato, giacché richiederebbe l'individuazione anticipata dei bisogni e delle aspirazioni delle generazioni future con il metro di valutazione delle generazioni presenti, assumendo le caratteristiche sia di un obiettivo programmatico sia di un criterio procedurale per la formazione delle decisioni politiche a tutela degli interessi ambientali⁸.

In effetti, la nozione di "sviluppo sostenibile", seppur accolta, come si avrà modo di osservare, in molteplici Ordinamenti manifesta tensioni antinomiche, poiché da un lato postula una esigenza costante di evoluzione della società verso un maggiore benessere e, dall'altro, pone un limite di sostenibilità allo sviluppo che fa riferimento a esigenze tanto di equilibrio nell'uso delle risorse quanto di protezione dell'ambiente⁹. Quest'ultimo ha una valenza molto ampia ed eterogenea, che lo rende capace di influenzare ed orientare lo sviluppo di settori molto diversi tra loro. Il suo ambito di applicazione si estende, infatti, alla tutela ambientale, allo sviluppo sociale ed al progresso economico.

L'idea della concomitanza tra lo sviluppo umano e la tutela dell'ambiente costituisce il fulcro del concetto di sviluppo sostenibile, in quanto la dimensione essenziale dell'essere umano è costituita dall'ambiente in cui lo stesso vive, e non vi può essere un reale sviluppo, cioè un miglioramento della qualità della vita, senza un parallelo rispetto per l'ambiente.

Senza poter ripercorrere l'ampio dibattito dottrinale sul concetto di sviluppo sostenibile si ritiene utile richiamare l'autorevole pensiero di chi ha qualificato lo sviluppo sostenibile come un principio giuridico puntualizzando che tale concetto deve il suo significato al principio della sostenibilità, da cui la considerazione che la *sostenibilità* è un principio giuridico che esprime un "dovere di salvaguardare e di ripristinare l'integrità dei

⁸ Sul punto v. S. GRASSI, Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente, op. ult. cit., p. 123. Allo stesso modo, G. ROSSI, Diritto dell'ambiente e teoria generale del diritto, in *Riv. quadr. di dir. dell'amb.*, 2018, pp. 112-115, ove l'A. osserva con riferimento alla dinamica degli interessi, che quando si esaminano i rapporti fra l'interesse all'ambiente e l'interesse allo sviluppo si individuano vari tipi di rapporti che corrispondono alle fasi della evoluzione della disciplina giuridica: quella del contemperamento si esprime nella nozione dello "sviluppo sostenibile", ove l'ambiente rappresenta il modo per determinare lo sviluppo.

⁹ In tal senso M. PENNASILICO, Sviluppo sostenibile, legalità costituzionale e analisi "ecologica" del contratto, in *Persone e mercato*, 2012, p. 37.

sistemi ecologici della terra”¹⁰. Un riferimento che non resta astratto, ma acquisisce carattere normativo, mettendo in luce un fondamentale valore etico consistente nel rispetto dell’integrità ecologica da cui discende un dovere di *salvaguardare e ripristinare*, ed è perciò capace di produrre effetti giuridici¹¹.

All’atto pratico, la sostenibilità si esprime in un equilibrio tra interessi incorporati nel principio ed espressi sui diversi piani coinvolti: economico, sociale e ambientale. Ciononostante, occorre considerare come, rispetto al modo di intendere tale equilibrio, si rinvengono a livello normativo, nonché nella prassi delle istituzioni e a livello giurisprudenziale, due diversi orientamenti distinti per la diversa accezione del principio. L’orientamento maggiormente rigoroso individua l’equilibrio nella preminenza dei beni ambientali, considerati in sé come un valore; invero, la multifunzionalità delle risorse naturali, la conservazione dell’integrità del capitale naturale, devono essere tutelate come tali e non sono ritenute sostituibili attraverso capitale tecnologico di origine antropica, non sono in grado di replicare funzioni e servizi ecosistemici essenziali per la sopravvivenza umana o di rigenerare beni ecologici¹². In modo diverso, approcciano il tema coloro che interpretano l’equilibrio della sostenibilità quale risultato del bilanciamento tra i contrapposti interessi, non ordinati secondo una gerarchia valoriale, non esistendo un solo risultato a un dato problema ambientale o sociale¹³. In questa logica, l’attenzione è di fatto nello sviluppo che evidenzia un altro interesse prevalente, ossia quello economico, e la crescita rappresenta l’obiettivo da perseguire attraverso un uso efficiente delle risorse. Entrambe le accezioni convivono dialetticamente nei diversi contesti del diritto, a livello europeo¹⁴ e inter-

¹⁰ Così K. BOSSELMANN, *The Principle of Sustainability. Transforming Law and Governance*, Aldershot, Ashgate, 2008, p. 57.

¹¹ Ancora, K. BOSSELMANN, *Ibidem*.

¹² In tal senso R.K. TURNER, D.W. PEARCE, I. BATEMAN, *Economia ambientale*, Bologna, 2003, p. 33. A livello giurisprudenziale v. le sentenze che hanno affermato la preminenza e assolutezza della tutela dei valori ambientali e paesaggistici, Corte cost. 7 novembre 2007, n. 367; Corte cost. 30 maggio 2008 n. 180; Corte cost. 23 dicembre 2008, n. 437; Corte cost. 23 novembre 2011 n. 309; Cost. Stato 23 maggio 2012, n. 3039; Cons. Stato 15 gennaio 2013, n. 220. In argomento, G. SEVERINI, Le nuove misure correttive e integrative, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, p. 1; sia altresì lecito rinviare a N. LUCIFERO, *Paesaggio, agricoltura e territorio. Nuovi modelli di tutela*, in E. ROOK BASILE, S. CARMIGNANI, N. LUCIFERO (a cura di), *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio. Dalla natura delle cose alla natura dei fatti*, Milano, 2010, p. 159 ss.

¹³ Così G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, 2020, p. 11 ss.

¹⁴ Il concetto dello *sviluppo sostenibile* è stato previsto nel diritto europeo, inizialmente, con il Trattato di Maastricht che lo ha previsto tra gli obiettivi della Comunità europea (art. 2 TCE), e dell’Unione europea (art. 2 TUE), pur senza darne una definizione. Esso è stato ulteriormente valorizzato con il Trattato di Lisbona attraverso l’art. 191 TFUE marcando lo stretto collegamento fra politica ambientale dell’Unione europea e politica

no¹⁵, ove è stato accolto il principio dello sviluppo sostenibile. Il nostro Ordinamento ha previsto in seno al Codice dell'ambiente una formulazione normativa apparentemente fondata sulla priorità dell'interesse ambientale. Tuttavia, anche in ragione del rapporto aperto tra principi e regole, si assiste ad un orientamento non sempre coerente con la tutela ambientale al punto che talvolta risulta prevalente altra prassi applicativa ove l'interesse ambientale viene largamente relativizzato di fronte a un interesse verso lo sviluppo economico, evocato in diversi contesti come interesse paritario, se non talvolta prevalente maggiore, nel bilanciamento con la tutela ambientale e con gli altri interessi (tra cui la tutela della salute o del paesaggio). Il punto è peraltro particolarmente delicato perché non può disgiungersi dal contesto della crisi economica e finanziaria¹⁶.

In definitiva, si tratta certamente di un difficile equilibrio che pone l'interrogativo se la tutela ambientale sia ancillare allo sviluppo o se, al contrario, lo sviluppo sia strumentale alla tutela dell'ambiente. In tal senso si pone la *green economy*, destinata a produrre in modo eco-efficiente con il minor impiego possibile di capitale umano e con la riduzione di rifiuti, nella prospettiva che la crescita economica sostenga il progresso sociale e rispetti l'ambiente, che la politica sociale sia alla base delle

ambientale internazionale (già formalmente sancito con il Trattato di Maastricht all'art. 130R, par. 1, p. 4, all'art. 21 par. 2 TUE, lett. f). In modo conforme l'art. 3, par. 5, TUE lo menziona tra gli obiettivi dell'Unione europea ove prevede che *l'Unione (...) contribuisce allo sviluppo sostenibile della Terra, (...) all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani (...)*; e all'art. 3, par. 3, TUE riporta che *l'Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa (...)*; l'art. 21, par. 2, TUE, lett. d), stabilisce che l'Unione europea favorisce *lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale con l'obiettivo di eliminare la povertà*. Lo sviluppo sostenibile viene, quindi, riconosciuto a livello di diritto primario dell'Unione europea quale suo specifico obiettivo. Ciò si rileva anche nella Comunicazione della Commissione del Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 22 novembre 2016, *Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe. L'azione europea a favore della sostenibilità* [COM (2016)239] che ha sottolineato che da tempo *lo sviluppo sostenibile è al centro del progetto europeo. I Trattati dell'UE ne riconoscono la portata economica, sociale e ambientale, tre dimensioni che vanno considerate insieme*.

¹⁵ Il nostro Ordinamento ha accolto il principio dello sviluppo sostenibile all'interno del Codice dell'ambiente, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ed in particolare attraverso il correttivo apportato dal d.lgs. 4/2008, che enuncia il principio all'art. 3 *quater*, e tra le finalità dell'art. 4, co. 4, lett. a.

¹⁶ In tal senso, E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Il dir. dell'economia*, 2019, pp. 505-507, ove l'A. richiama la sentenza della Corte cost. 9 maggio 2013, n. 85 ove è stato affermato che «tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri». Sul punto si veda la sentenza Corte cost. 7 febbraio 2018, n. 58 attraverso cui la Consulta ha riaffermato l'esigenza di un sindacato più penetrante sulla ragionevolezza del bilanciamento tra gli interessi.

prestazioni economiche e che la politica ambientale sia efficace sotto il profilo dei costi¹⁷.

3. Il *Green Deal* europeo e la strategia per uno sviluppo sostenibile in agricoltura. La rilevanza interpretativa e programmatica degli atti di *soft law* delle Istituzioni europee nella creazione di una filiera alimentare sostenibile

Con la Risoluzione del 25 settembre 2015 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile ("*The 2030 Agenda for Sustainable Development*") che rappresenta un programma di azione per *le persone, il pianeta, la prosperità e la pace*, prevedendo 17 obiettivi (c.d. "*Sustainable Development Goals*") e 169 traguardi (o "*Target*"), le cui finalità sono interconnesse tra loro e indivisibili, che si basa espressamente sulla supremazia dello sviluppo sostenibile quale principio guida composito di portata universale e fondamentale per l'integrazione con le politiche settoriali, e capace di garantire l'equità intergenerazionale auspicata di Agenda 2030 nel rispetto dell'equilibrio e dell'integrità degli ecosistemi, contribuendo al contempo al benessere umano globale. Agenda 2030 rappresenta un documento che si inserisce nell'indirizzo, oramai acquisito dal diritto internazionale dell'ambiente¹⁸, caratterizzato da una forte matrice programmatica e da un approccio non settoriale, ma che coinvolge i diversi ambiti, in quanto si propone specifici obiettivi in campo economico, sociale e ambientale da perseguire attraverso il coinvolgimento di tutti gli Stati¹⁹. L'aspetto ambientale, e quello climatico in particolare, rivestono un ruolo centrale in tutta l'Agenda al punto da essere presenti in diversi obiettivi e, in ogni caso,

¹⁷ Cfr. Comunicazione della Commissione europea del 15 maggio 2001, *Sviluppo sostenibile in europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile*, COM (2001) 264.

¹⁸ L'Agenda infatti ribadisce i principi della Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo e, tra questi, il principio delle responsabilità comuni, ma differenziate; pertanto, continuano a costituire un'indispensabile punto di riferimento per la tutela ambientale il principio di precauzione (indicata nel principio 15 della Dichiarazione di Rio) e il principio di prevenzione con i relativi principi che da esso derivano, quali il "chi inquina paga" e il principio della correzione prioritaria alla fonte dei danni ambientali.

¹⁹ Gli elementi caratterizzanti dell'Agenda 2030 sono l'universalità, in quanto coinvolge tutti e si propone di *leave no one behind* (cfr. Preambolo, par. 4), l'integrazione e l'indivisibilità attraverso cui assicurare l'interazione tra le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile e le sinergie e i legami tra gli *SDGs*. La componente ambientale è presente ed è integrata in modo trasversale e profondo nella visione universale dell'Agenda 2030 (cfr. Preambolo, par. 9).

risultano trasversali a tutti i 17 *SDGs* in ragione della citata indivisibilità e interconnessione degli stessi²⁰.

Indubbiamente si tratta di un documento dalla forte valenza non solo per le tematiche trattate, ma per l'impegno richiesto ai singoli Stati di rinnovare e rafforzare la *policy* e la *governance* ambientale facendo propri gli *SDGs* nei processi decisionali, nelle politiche e nelle strategie nazionali da perseguire attraverso il coinvolgimento dei privati anche facendo ricorso al partenariato pubblico-privato²¹.

A livello europeo il nucleo principale su cui si fonda il programma di azione per l'attuazione degli obiettivi dello sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 è rappresentato dal *Green Deal europeo* che delinea una precisa strategia proposta dalla Commissione²² per avviare un'economia sostenibile e *proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'UE*. Il *Green Deal* è parte integrante dell'Agenda 2030 – come espressamente dichiara – e ne riflette alcune caratteristiche in termini di obiettivi e di azioni interconnesse tra loro²³; la componente ambientale risulta fortemente presente e impone di preservare e ripristinare gli ecosistemi e la biodiversità sia con riferimento agli ecosistemi forestali sia con riguardo agli oceani, dai mari dalle acque sotterranee e superficiali di cui riconosce l'importanza di garantire la loro funzione naturale per la salvaguardia del Pianeta.

Il *Green Deal* non rappresenta un documento isolato; tutt'altro, esso si pone in linea con i precedenti atti della Commissione²⁴, la sua pubblicazione è stata partecipata e condivisa dal Parlamento europeo²⁵ e seguita (nel

²⁰ Tuttavia vi sono alcuni obiettivi che hanno matrice ambientale maggiormente evidente, quali l'obiettivo 6 (gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie); l'obiettivo 12 (garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo); l'obiettivo 13 (promuovere azioni per combattere il cambiamento climatico); l'obiettivo 14 (conservazione in modo durevole degli oceani, i mari e le risorse marine); l'obiettivo 15 (proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre).

²¹ Cfr. *SDG 17*, p. 17.

²² Cfr. Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 11 dicembre 2019, *Il Green Deal europeo*, COM (2019)640.

²³ Gli obiettivi possono essere sintetizzati come segue: inquinamento zero in aria, acqua e suolo; neutralità climatica; tutela dell'ambiente, della salute e della qualità della vita dei cittadini all'interno dei confini del pianeta; impiego sostenibile delle risorse.

²⁴ Cfr. Comunicazione della Commissione europea del 30 gennaio 2019, *Verso un'Europa sostenibile entro il 2030*, COM (2019)22.

²⁵ Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2019 sul cambiamento climatico: visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra in conformità dell'accordo di Parigi del 14 marzo 2019 [2019/2582(RSP)] e la Risoluzione del Parlamento europeo sul *Green Deal europeo* del 15 gennaio 2020 [2019/2956(RSP)].

breve tempo) da diversi altri atti di *soft law*²⁶ che contengono una serie di raccomandazioni della Commissione rivolte al Parlamento e al Consiglio per perseguire gli obiettivi indicati dallo stesso *Green Deal*. Tali atti muo-
vono anch'essi dagli impegni assunti da Agenda 2030 e riflettono i conte-
nuti e gli impegni di lungo periodo per perseguire gli obiettivi finalizzati
a realizzare una economia sostenibile, inclusiva, climaticamente neutra,
capace di migliorare la qualità della vita delle generazioni presenti e future.

La sensibilità delle Istituzioni europee verso il tema ambientale e la
necessità di adottare una visione strategica a lungo termine, in linea con
gli obiettivi di Agenda 2030, risulta tangibile dal susseguirsi degli atti di
soft law che, pur intervenendo su tematiche specifiche, ancorché sempre
riferite all'ambiente, risultano tra loro strettamente collegati e ruotano
attorno al maggior tema della sostenibilità ambientale e delle iniziative
da intraprendere a livello europeo. Seppur il *focus* può apparentemen-
te sembrare diverso, ove si consideri la competitività²⁷, la biodiversità²⁸,
il clima²⁹, la resilienza delle materie prime³⁰ e lo stato della natu-

²⁶ Cfr. Parere del Comitato europeo delle regioni, *Un'Europa sostenibile entro il 2030: seguito riservato agli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, alla transizione ecologica e all'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici* del 8 ottobre 2019 [2020/C 39/06], e il precedente Parere del Comitato europeo delle regioni, *Gli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS): una base per la strategia UE di lungo termine per un'Europa sostenibile entro il 2030* del 26 giugno 2019 [2019/C 404/04].

²⁷ Cfr. Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni e alla Banca europea per gli investimenti del 28 novembre 2018, *Un pianeta pulito per tutti*, COM (2018)773.

²⁸ Cfr. Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 20 maggio 2020, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2020*, COM (2020)380.

²⁹ Cfr. Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 17 settembre 2020, *Un traguardo climatico 2030 più ambizioso per l'Europa. Investire in un futuro a impatto climatico zero nell'interesse dei cittadini*, COM (2020)562. Gli interventi per il clima e, in particolare, gli interventi per raggiungere il traguardo della neutralità climatica entro il 2050 si intersecano e si combinano con tutte le politiche e azioni del *Green Deal* nei settori dell'energia pulita, dell'industria pulita e circolare, della mobilità sostenibile e intelligente, alimentare e della biodiversità, della finanza sostenibile, della ricerca e innovazione. Completa e integra la sfida ai cambiamenti climatici contemplata nella strategia di crescita sostenibile a livello europeo il rafforzamento del quadro per le politiche dell'energia e del clima basata su un sistema di *governance* volto ad attuare strategie e misure conformi agli impegni assunti con l'Accordo di Parigi. Sul punto v. la Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il reg. (UE) 2018/1999, c.d. legge europea sul clima.

³⁰ Cfr. Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 3 settembre 2020, *Resilienza delle materie prime critiche: tracciare un percorso verso una maggiore sicurezza e sostenibilità*, COM (2020) 474.

ra³¹, l'approccio delle Istituzioni europee muove da una considerazione unitaria relativa alla necessità di invertire la rotta e adottare una strategia che leghi competitività e tutela dell'ambiente attraverso il ricorso alla sostenibilità, adottando il medesimo schema programmatico. Infatti, oltre ad una impronta fortemente ambientale, tali atti si accomunano per il grado di precettività, e dunque di forza operativa, e per la loro natura programmatica che si esprime nel definire obiettivi e strategie per perseguire il comune obiettivo. Tali atti si riflettono in impegni per le Istituzioni nell'adottare nell'immediato prossimo atti vincolanti strumentali al raggiungimento degli ambiziosi traguardi indicati.

Nella prospettiva segnata dal *Green Deal*, che pone quale finalità il raggiungimento di un impatto climatico zero nel 2050 definendo una nuova strategia di crescita per stimolare l'economia, migliorare la salute e la qualità della vita, viene adottata dalla Commissione la strategia "*Dal produttore al consumatore*"³², che viene espressamente posta al centro del *Green Deal*, riconoscendo che il conseguimento di sistemi alimentari sostenibili unisca tra loro in modo inscindibile gli obiettivi di avere persone sane, società sane e un pianeta sano. D'altronde, la ricerca di una sostenibilità del sistema agroalimentare coinvolge non solo la fase della produzione primaria, ma il complesso delle attività che si sviluppano lungo la catena alimentare e che portano i prodotti alimentari alla commercializzazione e ai consumatori finali. Ciò in quanto tutte le fasi che segnano la *food chain* possono, sia pure in misura diversa, produrre delle esternalità negative che la strategia europea si propone di combattere per eliminarle o rimuoverle.

Le due strategie – quella del *Green Deal* e quella "*Dal produttore al consumatore*" – sono fortemente interconnesse, come si rileva peraltro dall'*incipit* di quest'ultima, e si rafforzano notevolmente le une con le altre favorendo l'adozione di una strategia che favorisca i rapporti tra natura, agricoltori, industria e consumatori nella prospettiva di una sostenibilità alimentare. Un approccio alla questione che si riscontra altresì nella citata strategia per la biodiversità, ove gli obblighi conservativi e di tutela della natura prevalgono e coinvolgono anche il fattore terra e l'attività agricola. In altri termini, attraverso la sostenibilità³³ ci si propone di rag-

³¹ Cfr. Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo del 15 ottobre 2020, *Lo stato della natura nell'Unione europea*, COM (2020) 635.

³² Cfr. Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 20 maggio 2020, *Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, COM (2020) 381.

³³ Tuttavia, non può non osservarsi come, seppur in modo non troppo evidente, il riferimento alla sostenibilità fosse già presente nei precedenti atti ove espressamente si

giungere una filiera alimentare sostenibile che possa dare luogo a regimi alimentari non più solo sicuri, ma anche sostenibili con una particolare attenzione alle questioni ambientali, sanitarie, sociali ed etiche.

Se *prima face* gli atti di *soft law* sopra richiamati possono rappresentare la presa di posizione delle Istituzioni europee su singole tematiche prive di un collegamento tra di loro, va detto che, in verità, il susseguirsi nel breve periodo di tali documenti acquisisce un particolare valore sul piano ermeneutico e conduce ad una visione unitaria della posizione fatta propria dalle Istituzioni europee che riguarda tutti i settori dell'economia (tra cui i trasporti, l'energia, l'edilizia, l'agricoltura, il settore chimico, etc.) nella prospettiva di definire una strategia di crescita sostenibile, competitiva ed efficiente che vuole portare nel 2050 l'Europa a una neutralità climatica, ossia a non generare emissioni nette di gas a effetto serra. L'interpretazione di tali atti acquisisce una particolare valenza nella definizione della strategia europea, non settoriale, ma trasversale a tutti i settori. Indubbiamente è un approccio condivisibile ove si consideri che un obiettivo di questa portata può essere raggiunto unicamente con il coinvolgimento di tutti gli Stati, e la *sostenibilità* rappresenta la chiave di lettura per dettare un equilibrio tra tutela della natura e sviluppo economico. In tal senso, si legge il rapporto tra *biodiversità* ed *economia* in quanto la conservazione della prima può apportare benefici economici diretti a molti settori dell'economia, oppure tra *biodiversità* e *sicurezza alimentare* in quanto una agricoltura intensiva può essere alla base del depauperamento delle risorse produttive con effetti sugli approvvigionamenti alimentari, mentre biodiversità e sicurezza alimentare rappresentano un connubio inscindibile.

Peraltro, non può non essere tenuto in conto che tali atti sono stati adottati nel contesto della crisi pandemica – di cui vi è infatti ampio riferimento in tali documenti – che, ponendo attenzione alla ripresa economica ha notevolmente accentuato l'esigenza di perseguire un equilibrio da raggiungere tra economia e ambiente, produzione alimentare e tutela delle risorse naturali.

Si tratta di atti dalla particolare portata che, non solo esprimono il carattere di una tecnica di regolazione in seno all'Unione europea di volta in volta alternativa, complementare o preparatoria, ai tradizionali e formalizzati sistemi di produzione delle regole, così come previsti nei Tratta-

faceva riferimento ad una PAC più *intelligente, moderna e sostenibile*. Si veda la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 29 novembre 2017, *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*, COM (2017)713; nonché alla Risoluzione del Parlamento europeo del 30 maggio 2018 su *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura* [2018/2037(INI)].

ti³⁴, ma indicano la direzione innanzi alla quale gli imprenditori e l'intera società devono porsi per non rimanere ai margini del sistema produttivo. Ciò che tuttavia non può sfuggire, come autorevolmente osservato, è “una specie di intrusione di un programma alimentare in un progetto di agricoltura ecologica”³⁵ che non implica sovrapporre discipline giuridiche autonome quanto piuttosto incidere attraverso nuove regole sui processi produttivi e, quindi, anche sulla destinazione degli alimenti. In effetti, se si supera la proclamazione di intenti che si registra in tali atti, e quindi gli obbiettivi di ridurre a livello europeo l'impronta ambientale e climatica del sistema alimentare e rafforzarne la resilienza, garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare di fronte ai cambiamenti climatici e alla perdita di biodiversità, guidare la transizione globale verso la sostenibilità competitiva dal produttore al consumatore e sfruttare le nuove opportunità, non si comprende ancora in cosa possa consistere all'atto pratico il programma e, ancor più, come possano conciliarsi finalità che, sulla carta, non sembrano poter convergere.

A tale proposito, giova richiamare il piano di azione per l'economia circolare quale risposta concreta al cambiamento richiesto dal *Green Deal* nella prospettiva di creare una realtà più pulita e competitiva in “co-creazione” con gli operatori economici, i consumatori, i cittadini e le organizzazioni della società civile³⁶. Una pianificazione finalizzata a prevedere una economia circolare in diversi settori dell'economia – compreso il settore agroalimentare – per assicurare prodotti sostenibili, promuovere processi circolari con l'intento anche di ridurre gli sprechi lungo la filiera

³⁴ Ricorda F. SNYDER, *Soft law and Institutional Practice in the European Community*, in S. MARTIN, *The Construction of Europe: Essays in honour of Emile Noël*, Dordrecht, 1994, p. 198, che questi atti rappresentano “rules of conduct which in principle, have no legally binding force but which nevertheless may have practical effect”. Vero è che sono dotati di una efficacia giuridica molto minore rispetto alle fonti tipiche, ma sono volti a perseguire obiettivi politici attraverso la loro persuasione ovvero la plusvalenza che ad essi deriva in termini di autorevolezza mutuata dall'organo (o dagli organi) da cui promanano, più che attraverso la forza coattiva del diritto esprime; tali atti si concretizzano infatti in «commitments which are more than policy statements but less than law in its strict sense. They all have in common, without being binding as a matter of law, a certain proximity to the law or a certain legal relevance».

³⁵ In tal senso L. COSTATO, La politica Agricola dell'Unione europea dopo il Covid-19, in *Riv. dir. agr.*, I, 2020, pp. 690-695, ove l'A., ripercorrendo la Comunicazione “*Dal produttore al consumatore*”, osserva come “la PAC stia diventando sempre più una politica agricolo-alimentare fondamentalmente orientata alla protezione dell'ambiente” e come, invece, risulti secondario, nonostante alcune affermazioni lo scopo di realizzare una *food security* nell'Ue, cioè l'autosufficienza dei prodotti agricoli al fine di rendere l'Ue autonoma rispetto al bisogno dei rifornimenti esteri.

³⁶ Cfr. Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 11 marzo 2020, *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva*, COM (2020)98.

(*food loss*) o nei consumi domestici (*food waste*)³⁷ e adottare misure trasversali basate sempre sulla circolarità come presupposto per la neutralità climatica. Il modello dell'economia circolare manifesta in concreto gli obiettivi a cui propende la sostenibilità in agricoltura ove si consideri la possibilità dei sistemi produttivi di rigenerarsi da soli attraverso flussi materiali, quali quelli biologici in grado di essere reintegrati nella biosfera, e quelli tecnici destinati, dopo il dismembramento, ad essere rivalorizzati con il riutilizzo senza entrare nella biosfera³⁸. Se tali brevi considerazioni possono valere per quanto riguarda la fase della produzione posta a monte della filiera, maggiori complessità si determinano ove si consideri la fase posta a valle della *food chain* che implica necessariamente il potenziale reimpiego dell'alimento nel processo di filiera oppure il suo scarto con conseguenze sul piano della qualificazione giuridica (se sottoprodotto o rifiuto), oppure sulla sua destinazione alternativa per evitare lo spreco alimentare³⁹.

È un progetto ambizioso che le Istituzioni europee stanno perseguendo attraverso un approccio omnicomprensivo che tenga in considerazione tutti i fattori produttivi che possono, direttamente o indirettamente, incidere sull'ambiente – peraltro supportate anche da interventi di tipo orizzontale nei settori della politica finanziaria, fiscale, di mercato e delle tecnologie innovative – e attraverso un costante riferimento agli impegni da assumere nei vari settori. Un processo che implica non solo un sistema di *governance* efficace volto ad attuare le strategie e misure in modo conforme agli impegni assunti e secondo una tempistica comune, ma anche impegni per tutti coloro che operano nella filiera agroalimentare.

³⁷ Nonostante la catena di valore dei prodotti alimentari eserciti forte pressioni sulle risorse e l'ambiente, si stima che nell'UE il 20% del totale dei prodotti alimentari prodotti vada perso o sprecato.

³⁸ Così M. D'ADDEZIO, Mobilità, flessibilità, lettura sistematica dei principi rilevanti: il file rouge per riflettere intorno al rapporto tra agricoltura e Costituzione, in *Riv. dir. agr.*, I, 2020, pp. 568-569.

³⁹ Nonostante l'introduzione della decisione delegata della Commissione (UE) 2019/1597 del 3 maggio 2019 e della decisione di esecuzione della Commissione (UE) 2019/2000 del 28 novembre 2019, che fornisce dettagli su come rispettare l'obbligo di segnalare i rifiuti alimentari imposto dalla direttiva (UE) 2018/8519 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 sui rifiuti in generale, il tema risulta ancora privo di un quadro disciplinare uniforme e armonizzato a livello UE. Il nostro Paese ha introdotto la l. 166/2016 (c.d. "Legge Gadda") con misure di semplificazione al fine di incentivare le donazioni da parte degli operatori del settore alimentare, agricolo e agro-alimentare e stabilendo come priorità il recupero di cibo da donare alle persone in difficoltà economica e sociale nel nostro Paese.

4. Il sistema agroalimentare e la sostenibilità: metodi di produzione, regole di filiera tra nuove prospettive dettate dalla proposta di riforma della PAC post 2020 e certezze già acquisite

L'esigenza di salvaguardare le risorse ambientali coinvolge il rapporto tra agricoltura e alimentazione attraverso il complesso sistema delineato dalla sua filiera. Invero, la dimensione economica e giuridica della filiera agroalimentare rappresenta l'ambito di intervento degli obbiettivi della sostenibilità da parte delle Istituzioni europee nella strategia "*from Farm to Fork*"⁴⁰. Invero, l'approccio di filiera e di sistema che segna le fasi della produzione e della commercializzazione nel senso della connotante dimensione relazionale tra gli operatori coinvolti dove i loro rapporti di interconnessione sono ogni giorno più diffusi e profondi implica l'adozione di misure sostenibili per la salvaguardia delle risorse ambientali. Il concetto di catena alimentare guarda alla disciplina dei prodotti alimentari non per sé soli, bensì muovendo dall'attività agricola, assumendoli in una prospettiva di una *filiera* unitaria, attenta al mercato ed insieme consapevole del ruolo della produzione primaria⁴¹.

⁴⁰ Come peraltro si evince dallo stesso *Green Deal* che fa espresso riferimento alla strategia "*from Farm to Fork*" rilevando che "il cibo europeo è noto per essere sicuro, nutriente e di alta qualità, e dovrebbe ora diventare anche il riferimento mondiale per la sostenibilità. Sebbene la transizione verso sistemi più sostenibili sia iniziata, nutrire una popolazione mondiale in rapida crescita continua a rappresentare una sfida con gli attuali modelli di produzione. La produzione alimentare provoca ancora inquinamento dell'atmosfera, dell'acqua e del suolo, contribuisce alla perdita di biodiversità e ai cambiamenti climatici e consuma quantità eccessive di risorse naturali, mentre una parte importante degli alimenti viene sprecata".

⁴¹ La nozione di filiera assume una valenza giuridica nel momento in cui si traduce in una "dimensione relazionale" (cfr. F. ALBISINNI, *Mercati agroalimentari e disciplina di filiera*, in *Riv. dir. alim.*, fasc. 1, 2014, p. 4), sia in senso orizzontale sia in senso verticale, fondata su strumenti contrattuali relativi ai rapporti della produzione e della distribuzione che ne connota la disciplina e il funzionamento, evocando l'idea di un sistema preordinato al perseguimento di determinati fini. Il modello di filiera, così come elaborato dagli economisti agrari, acquisisce quindi un rilievo agli occhi del giurista che fa propria l'idea di un processo di fasi, l'una consequenziale all'altra, che coinvolge i diversi momenti della produzione e dà trasparenza all'articolato processo produttivo, individuando i soggetti coinvolti e i luoghi della lavorazione, anche nell'ottica della configurazione del regime di responsabilità. La dottrina mette in luce come l'approccio di filiera tenda a sottolineare le emergenti novità della produzione e dell'organizzazione in agricoltura, nel senso della connotante dimensione relazionale e della nuova collocazione dell'impresa agricola nel mercato, sino a concludere che "agricoltura, industria e distribuzione alimentare non possono essere ulteriormente considerate come segmenti di attività separati e contrapposti e uniti dalle semplici relazioni esistenti tra venditore e acquirente. I loro rapporti sono ogni giorno più diffusi e profondi. (...) I tre settori appaiono così intersecati e tanto strettamente legati che devono oramai essere considerati congiuntamente se si vuole avere di ognuno una visione esatta e completa". Così F. ALBISINNI, *Sistema agroalimentare* (voce), in *Digesto, Disc. priv.*, Agg., Torino, 2009, p. 479. Prospettazione

La *sostenibilità* è posta al centro del sistema di filiera per perseguire, attraverso un approccio trasversale alle sue diverse fasi, una pluralità di obbiettivi volti a ridurre le esternalità negative ricomprese nel complesso delle attività che si sviluppano lungo di essa. Ciò implica il rispetto delle risorse naturali e, quindi, dei fattori della produzione, garantire la *food security*, in quanto l'approvvigionamento alimentare rappresenta una priorità, unitamente alla *food safety*, poiché un mercato di prodotti sicuri richiede il rispetto delle misure di sicurezza e qualità; e infine preservare l'accessibilità economica degli alimenti generando nel contempo rendimenti economici più equi nella catena di approvvigionamento, con l'obbiettivo unico di rendere gli alimenti più sostenibili.

Non può non osservarsi come l'agricoltura, più di altri settori dell'economia, abbia da tempo posto attenzione all'interesse della tutela ambientale attraverso diversi interventi del legislatore europeo in ambiti specifici oppure ricercando un equilibrio a favore della tutela dell'ambiente o delle sue risorse. La produzione biologica rappresenta senza alcun dubbio una esperienza virtuosa in cui il processo produttivo risulta conformato all'obbiettivo di limitare le esternalità negative attraverso la definizione di regole di processo che, in sostanza, coinvolgono l'intera azienda e, più in generale, rappresenta un momento di incontro tra più tematiche, diverse tra loro, di politica ambientale e di regole del mercato, che convergono in un sistema che comprende le strutture produttive, e quindi i prodotti agroalimentari, ma anche il territorio e l'ambiente⁴². Sul punto, giova ri-

seguita anche da M. GIUFFRIDA, I contratti di filiera nel mercato agroalimentare, in F. ALBISINNI, M. GIUFFRIDA, A. TOMMASINI, R. SAIJA (a cura di), *I contratti del mercato agroalimentare*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2013, pp. 11-14; S. CARMIGNANI, *Filiera agroalimentare (voce)*, in *Digesto, Disc. priv.*, Agg., Torino, 2018, p. 8.

⁴² Cfr. Regolamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici che abroga il Regolamento (CE) 834/2007. La produzione biologica si basa su un *sistema globale di gestione dell'azienda agricola* basato sull'interazione tra le migliori prassi in materia di ambiente ed azione per il clima, per un alto livello di biodiversità, la salvaguardia delle risorse naturali e l'applicazione di criteri rigorosi in materia di benessere degli animali e norme rigorose di produzione confacenti alle preferenze di un numero crescente di consumatori per prodotti ottenuti con sostanze e procedimenti naturali. Una disciplina orizzontale che definisce un prodotto specifico frutto di un metodo di produzione che persegue obbiettivi molto diversi tra loro espressione di interessi collettivi (*i.e.* tutela dell'ambiente, biodiversità, tutela delle produzioni locali, mantenimento delle razze autoctone, etc.) che sfocia nella definizione di un mercato specifico rispondente alla domanda dei prodotti biologici da parte dei consumatori. Obbiettivi generali che l'art. 4 amplia notevolmente rispetto a quelli indicati dalle disposizioni dei regolamenti previgenti con il fine di coniugare interessi plurimi, talvolta anche alternativi tra loro, ed espressione di una multifunzionalità dell'impresa agricola che si manifesta in un forte collegamento tra agricoltura e ambiente attraverso cui perseguire interessi pubblici e collettivi. Ne discende che la produzione biologica mette in luce in modo più marcato una duplice funzione, provvedendo, da un lato, a un mercato specifico che risponde alla domanda di prodotti biologici da parte dei consu-

levare come lo sviluppo del sistema biologico sia stato accompagnato fin dall'inizio da un forte *favor* del consumatore verso questi prodotti al punto da ricomprendere nel tempo comparti produttivi inizialmente rimasti estranei alla disciplina⁴³. Inoltre, si pensi anche all'adozione di sistemi produttivi sostenibili oppure al rafforzamento delle politiche di incentivo ai comportamenti virtuosi (tra cui il *greening*, i metodi produttivi a basso impatto ambientale, o gli incentivi ai mercati di prossimità) e di disincentivo ai comportamenti dannosi all'ambiente e al clima (il riferimento è ad alcuni parametri della condizionalità); le misure della politica di sviluppo rurale hanno valorizzato ulteriormente gli ecosistemi con riferimento all'uso dei suoli, delle risorse idriche, e delle fonti di energia rinnovabile⁴⁴.

Tuttavia, la posizione assunta dalle Istituzioni europee sembra andare oltre e delineare un nuovo modello che ruota attorno alla sostenibilità e che coinvolge tutta la filiera agroalimentare. Il punto che qui rileva non è riconducibile al mero riferimento della sostenibilità in agricoltura, tema già presente nel contesto del diritto dell'Unione europea e, più in dettaglio, negli atti delle Istituzioni con riferimento alla PAC⁴⁵, quanto piut-

matori e, dall'altro, fornendo al pubblico, beni la cui produzione caratterizza una azienda che opera in linea con la tutela dell'ambiente, il benessere degli animali e lo sviluppo rurale. In dottrina, per un esame della disciplina previgente, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, L'agricoltura biologica fra tutela dell'ambiente e diritto alla salute, in *Dir. agr.*, 1996, 135; I. CANFORA, *L'agricoltura biologica nel sistema agroalimentare*, Bari, 2002, spec., pp. 65-124; EAD., Il nuovo assetto dell'agricoltura biologica nel sistema del diritto alimentare europeo, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, 361; EAD., *Organic foods*, in L. COSTATO, F. ALBISINNI, (editors), *European and Global food law*, Padova, 2016, p. 463; E. CRISTIANI, *La disciplina dell'agricoltura biologica fra tutela dell'ambiente e sicurezza alimentare*, Torino, Giappichelli, 2004; EAD., *Il metodo di produzione biologica*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. III, *Il diritto agroalimentare*, Torino, 2011, p. 81; A. TOMMASINI, Produzioni biologiche e filiera corta in funzione di un'alimentazione sostenibile, in *Riv. dir. agr.*, 2014, I, p. 33. Infine, sia lecito rinviare a N. LUCIFERO, Il regolamento (UE) 2018/848 sulla produzione biologica. Principi e regole del nuovo regime nel sistema del diritto agroalimentare europeo, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 477.

⁴³ Il riferimento è al settore del vino ricompreso nel novero delle produzioni biologiche con il Regolamento di esecuzione della Commissione (UE) 203/2012 del 8 marzo 2012 che modifica il Reg. 889/2008 della Commissione recante le modalità di applicazione del Reg. 834/2007 del Consiglio in ordine al vino biologico. Da un lato, l'evoluzione degli studi scientifici e, in particolare, la posizione assunta dall'Organizzazione internazionale della vigna e del vino (OIV), dall'altro le richieste crescenti da parte dei consumatori hanno portato il legislatore europeo a disciplinare la produzione del vino biologico nel contesto dato dal Reg. di base 834/2007 del Consiglio, che – come si è detto – sarà sostituito, a partire dal 1° gennaio 2021, dal Reg. 2018/848.

⁴⁴ In questa prospettiva il Regolamento (UE) 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 esprime la dimensione ecologica e ambientale dello sviluppo rurale, presente negli obiettivi di conservazione, ripristino e valorizzazione degli ecosistemi con riguardo all'uso dei suoli, delle risorse idriche, e delle fonti di energia rinnovabile.

⁴⁵ Cfr. Comunicazione della Commissione europea del 18 novembre 2010, La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio,

tosto alla volontà di delineare obiettivi comuni tali da segnare i diversi momenti della filiera in ragione di un condiviso interesse rappresentato dal giusto equilibrio tra l'interesse alla tutela dell'ambiente e, quindi delle sue risorse, e alle diverse attività del settore agroalimentare. La natura programmatica della sostenibilità si esprime in concreto attraverso l'individuazione di obiettivi e la previsione di norme precettive finalizzate a determinare i comportamenti virtuosi degli imprenditori. Se gli obiettivi sono stati previsti dal *Green Deal*, e dagli atti delle Istituzioni europee che pur ad esso si riferiscono, vi è un ampio spazio di intervento per il legislatore per la previsione di regole dal carattere pratico e applicativo. Una serie di obiettivi che riflettono un approccio non circoscritto a singole fasi o momenti della produzione agricola o di quella della trasformazione o distribuzione degli alimenti, quanto piuttosto la ricerca di regole comuni all'intera filiera per perseguire l'obiettivo di *costruire una filiera alimentare che funziona per i consumatori, i produttori, il clima e l'ambiente*⁴⁶. La sostenibilità dei sistemi alimentari rappresenta infatti, per le Istituzioni europee, una questione globale e i sistemi alimentari dovranno adattarsi per fare fronte a sfide eterogenee. Un problema che non si presenta sul piano solo concettuale ma che, coerentemente alla più autorevole dottrina, richiede di porre le stesse problematiche riguardanti la *food safety* e alla *food security* nell'ottica dello sviluppo sostenibile in cui va a collocarsi la stessa agricoltura produttiva⁴⁷. Invero, nell'ambito della sostenibilità vi sono diverse linee operative da seguire, peraltro non sempre omogenee, che sono chiamate a coesistere nel più ampio sistema delle regole comuni della filiera agroalimentare.

La questione, nei termini ora esposti, sembra voler superare il concetto del ruolo rivestito dall'agricoltura capace di soddisfare bisogni alimentari e, al contempo, produrre esternalità positive sul piano della prestazione di una serie di servizi dai quali si generano benefici in favore della collet-

COM (2010) 672, ove si legge che “la gestione attiva delle risorse naturali mediante l'agricoltura è essenziale per garantire la dinamicità del territorio e la vitalità economica a lungo termine”.

⁴⁶ Cfr. Comunicazione della Commissione *Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, cit.

⁴⁷ Così A. JANNARELLI, Il diritto agrario del nuovo millennio tra *food safety*, *food security* e *sustainable agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2018, pp. 548-556, ove l'A. richiama la tassonomia suggerita dalla dottrina internazionale [S.R. GLIESSMAN, *Agroecology: The Ecology of Sustainable Food System*, CRC Press, 2014] e delinea gli obiettivi da perseguire che consistono nel migliorare l'efficienza del sistema, riducendo l'uso di *inputs* e pratiche con minore impatto sull'ambiente; ridisegnare l'intero sistema sulla base di principi ecologici, e ristabilire una connessione tra produttori agricoli e consumatori al fine di rafforzare la trasformazione socio-ecologica del *food system*.

tività⁴⁸, quanto piuttosto definire un comune denominatore per tutta la filiera agroalimentare dettato, per l'appunto, dalla sostenibilità.

Sul piano concreto la prospettiva della sostenibilità dello sviluppo come strumento diretto a introiettare la tutela dell'ambiente nelle logiche economiche coinvolge il settore agroalimentare in tutti i suoi momenti, siano essi relativi ai metodi di produzione e all'impatto sulle risorse naturali. La prospettiva sembra essere quella della definizione di una gestione produttiva, da svolgersi in un determinato contesto, di tipo qualitativo da individuarsi non più su base locale quanto piuttosto in una dimensione culturale che riflette l'indirizzo anzidetto. Se in passato erano state avanzate non poche criticità con riguardo al modello di agricoltura industrializzata in ragione di episodi di inquinamento, o dei rischi potenziali correlati all'impiego dei trattamenti chimici nell'attività produttiva, la nuova linea guida dettata dalla sostenibilità si prospetta in una visione unitaria segnata dalla filiera agroalimentare in cui acquisisce peso il confronto tra domanda e offerta di alimenti sostenibili sul mercato a favore dell'adozione di metodi naturali di produzione. Invero, l'individuazione di metodi di produzione, biologica o integrata⁴⁹, ne rappresentano la concreta applicazione per il ridotto impatto sugli ecosistemi e sono già da tempo adottati dagli agricoltori anche in ragione della dichiarata preferenza dei consumatori europei. Si sottolinea, in altri termini, il riferimento ai metodi di produzione e quindi alle tecnologie impiegate con l'adozione di

⁴⁸ Tema che evoca il dibattito dottrinale relativo al problema dell'individuazione dei beni pubblici e del perseguimento da parte dell'agricoltore e del soddisfacimento collettivo. Si tratta infatti di beni che l'Unione europea ritiene meritevoli piuttosto che altri in quanto soddisfano utilità collettive immateriali che la collettività avverte come essenziali per il soddisfacimento di bisogni fondamentali. Strumento della produzione di tali beni pubblici è l'impresa agricola multifunzionale attraverso un uso sostenibile e razionale delle risorse naturali e della terra in particolare. Il dettato costituzionale dell'art. 44, infatti, nel prevedere un *razionale sfruttamento del suolo* determina una relazione tra attività primaria e tutela del bene terra (*rectius*: fondo) e, in tal modo, come è stato detto «avverte come la terra svolga, con il proprio ciclo vitale, la funzione di assicurare all'uomo alimenti essenziali alla vita, esigendo però una sorta di autoconservazione onde non si interrompa la catena delle risorse rinnovabili». In tal senso, A. GERMANÒ, *Dalla multifunzionalità ai beni «comuni»*, in A. GERMANÒ e D. VITI (a cura di), *Agricoltura e beni comuni*, Milano, Giuffrè, 2012, 116, ove l'A. ricorda che un'agricoltura razionale, il cui esercizio consente non solo la produzione di alimenti ma anche il mantenimento o la non-compromissione degli elementi che caratterizzano gli equilibri ambientali con i quali essa interagisce, è un'agricoltura che ha anche il fine di realizzare esternalità ecocompatibili. Sia infine lecito rinviare a N. LUCIFERO, *Proprietà fondiaria e attività agricola. Per una rilettura in chiave moderna*, Milano, Giuffrè, 2012.

⁴⁹ Cfr. Direttiva (CE) 2009/128 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi.

norme di comportamento di tipo sostanzialmente orizzontale⁵⁰ mirate a proteggere l'ambiente.

Giova rilevare che la riforma della PAC *post* 2020, le cui proposte legislative sono attualmente in discussione⁵¹, pur non facendo espreso riferimento agli atti delle Istituzioni sopra enunciati (mentre costante è il riferimento alla citata Comunicazione su *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*) indica gli obiettivi concernenti il clima e l'ambiente come prioritari da perseguire attraverso i piani strategici adottati dagli Stati membri⁵² e la necessità di promuovere la modernizzazione e la sostenibilità del settore primario in una visione globale e quindi secondo una declinazione della sostenibilità che è economica, sociale, ambientale e climatica. Nel quadro della nuova architettura della PAC si crede di poter osservare che le misure tradizionali, quali la *condizionalità*, verranno superate e integrate da nuovi impegni collegati alle questioni climatico-ambientali. Queste trovano conferma non solo nella definizione degli obiettivi – che dovranno essere in linea con le finalità del *Green Deal* – ma soprattutto nella definizione dei piani strategici: nella Raccomandazione per i piani strategici per l'Italia, la Commissione individua quattro aree volte a promuovere un settore agricolo resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare, che sia capace di rafforzare la tutela dell'ambiente e l'azione per il clima, rafforzare il tessuto socio economico delle zone rurali e promuovere l'innovazione tecnologica⁵³. Se tali aree possono sembrare apparentemente disgiunte tra loro, in verità queste sono collegate dall'obiettivo principale previsto dalla Commissione e relativo alla necessità di integrare il *Green Deal* nei piani strategici della PAC. A tali fini, acquisisce un ruolo fondamentale il compito degli Stati membri nella definizione dei valori nazionali espliciti in riferimento ai vari obiettivi previsti dal *Green Deal* e su di essi saranno definiti i target finali e gli interventi più appropriati⁵⁴.

Allo stesso tempo, per mitigare il forte rischio correlato all'esposizione dei mercati, ai cambiamenti climatici e all'associata frequenza e gravità di eventi meteorologici estremi, come pure le crisi sanitarie e fitosani-

⁵⁰ Così L. COSTATO, op. ult. cit., p. 693.

⁵¹ Si rammenti che il Regolamento (UE) 2020/2220 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 ha prorogato il periodo di durata dell'attuale quadro del pacchetto di riforma della PAC del 2013 fino al 31 dicembre 2022.

⁵² Cfr. art. 91 e ss. della Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 1 giugno 2018, COM (2018) 392.

⁵³ Cfr. Raccomandazione della Commissione per il *Piano strategico della PAC dell'Italia* del 18 dicembre 2020, COM (2020) 396.

⁵⁴ Cfr. Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 18 dicembre 2020, *Raccomandazione agli Stati membri sui relativi piani strategici della politica agricola comune*, COM (2020) 846.

tarie, che possono comportare rischi sostanziali alla volatilità dei prezzi e, quindi, una crescente pressione sui redditi, la riforma si propone di adottare un “solido quadro per assicurare una gestione del rischio”. Tema questo che nei fatti ad oggi è rimasto privo di una concreta attuazione⁵⁵.

Le considerazioni ora riportate evidenziano come, al momento, ci si trovi in una evidente fase di transizione verso una *sustainable agriculture*, i cui obiettivi sono stati sostanzialmente tracciati dal *Green Deal* e dall’orientamento delle Istituzioni che emerge dagli atti di *soft law* sopra richiamati, ma richiedono di essere perseguiti attraverso l’adozione di precetti normativi idonei sul piano volontario (e quindi attraverso norme incentivanti) oppure attraverso regole vincolanti capaci di conformare la filiera agroalimentare. In questa fase, in cui il dibattito a livello scientifico e politico è particolarmente acceso sulle nuove prospettive della PAC, risultano particolarmente delicate le scelte e le decisioni che ciascun Stato membro dovrà adottare per garantire l’auspicata dimensione economica, ambientale e sociale della sostenibilità.

5. L’incidenza della sostenibilità sulle categorie contrattuali del settore agroalimentare. La “funzionalizzazione” del rapporto tra il contratto e la tutela dell’ambiente

Gli ambiziosi obiettivi posti dal *Green Deal* e la crescente sensibilità verso una filiera agroalimentare sostenibile inducono a chiedersi quale sia l’incidenza della *sostenibilità* sulle categorie contrattuali che caratterizzano la circolazione dei prodotti agricoli e degli alimenti. Ciò in quanto se si assume che la sostenibilità coinvolge il complesso delle attività che si sviluppano lungo la catena alimentare e si propone di eliminare o ridurre le esternalità negative, allora diviene oggetto di particolare inte-

⁵⁵ Il riferimento alla “gestione del rischio” porta a quel particolare processo che tende a salvaguardare il patrimonio dell’impresa contro le perdite che possono colpirla nell’esercizio della propria attività, attraverso l’uso di strumenti di varia natura (prevenzione, ritenzione, assicurazione, ecc.) e nelle migliori condizioni di costo. In Italia la gestione del rischio in agricoltura ha una lunga storia che inizia negli anni ‘70 ma ha avuto una svolta con il d.lgs. 29 marzo 2004, n. 102, che ha previsto l’istituzione del Fondo di Solidarietà Nazionale e un contributo, sui premi assicurativi pagati dagli agricoltori alle compagnie di assicurazione, pari al 70%. Inoltre, a partire dal 2007 con i Piani Assicurativi Agricoli Nazionali si sono ottenute nuove garanzie e nuove tipologie di polizze (monorischio, pluririschio e multirischio). La disciplina relativa al sostegno pubblico alla gestione del rischio in agricoltura si basa sugli interventi *ex ante* ai sensi di quanto disposto dal d.lgs. 29 marzo 2004, n. 102, come modificato dall’art. 1, co. 1, lett. b), d.lgs. 26 marzo 2018, n. 32, in linea con le previsioni del regolamento (UE) n. 1305/2013, così come modificato dal regolamento (UE) n. 2017/2393, dal Programma di sviluppo rurale nazionale 2014-2020, nonché dal d.m. MiPAAF 8.04.2020, n. 3687.

resse da parte consumatore non solo l'alimento in quanto sostenibile, ma l'intero processo produttivo, che implica un giudizio di valore sull'attività economica considerata meritevole solo se rispetta l'ambiente secondo i canoni della sostenibilità.

Seppur in modo non organico, va detto che l'esame del diritto positivo evidenzia alcuni interventi del legislatore italiano per realizzare (anche prima di Agenda 2030) gli obiettivi pubblicitici della sostenibilità ambientale. Invero, è un tema questo non estraneo ad altri settori del diritto che ha assunto una progressiva centralità sia nella contrattazione pubblica (si pensi ai c.d. "appalti verdi") con l'inserimento di clausole ambientali nel contratto, sia a livello societario e nelle relazioni tra privati (si pensi ai contratti di affiliazione commerciale, il c.d. "*Green Franchising*", oppure ai contratti di mutuo con gli Istituti bancari finalizzati a riconoscere condizioni migliorative in caso di acquisto di immobili con efficienza energetica in classi particolarmente meritevoli).

Se tradizionalmente il tratto fisionomico di tali forme contrattuali è rappresentato dalla combinazione di attività e servizi strumentali al miglioramento dell'efficienza energetica, finalità che costituisce la causa e la funzione del contratto, va detto che la sostenibilità ambientale guadagna sempre maggior spazio in diversi altri rapporti contrattuali in cui le esternalità positive si accompagnano agli interessi perseguiti dalle parti. Un concetto di crescente interesse che ha portato il rapporto contrattuale a divenire la sede per una applicazione privilegiata a sostegno degli interessi ambientali e del paradigma intergenerazionale che ispira il sistema della sostenibilità⁵⁶.

Se in passato il legislatore è intervenuto in contesti del diritto ambientale ben definiti che coinvolgono le imprese, come nel caso dei rifiuti con l'attuazione di principi e regole per la loro gestione in modo data da definire una specifica procedura, va detto che l'interesse verso lo sviluppo sostenibile si registra in diverse fattispecie contrattuali, la cui applicazione avviene su base volontaria, a sostegno della tesi che l'attenzione alla sostenibilità accompagna la definizione tra le parti delle prestazioni cor-

⁵⁶ Un concetto che ha portato autorevole dottrina a individuare nel "contratto ecologico" una figura negoziale ispirata al modello globale dello sviluppo sostenibile (così M. PENNASILICO, *Contratto ecologico e conformazione dell'autonomia negoziale*, in *Riv. quadr. di dir. dell'amb.*, 2017, p. 4). L'A. osserva che se si vuole evitare che non soltanto il mercato, ma la stessa democrazia, si riveli un regime di saccheggio delle risorse naturali a danno dei posteriori, occorre fondare le regole di conservazione e fruizione di risorse e beni ambientali sul principio di responsabilità intergenerazionale e costruire una mentalità, una cultura "verde", dalla quale trarre ispirazione per comportamenti adeguati e "durevolmente responsabili" (M. PENNASILICO, *Contratto e uso responsabile delle risorse naturali*, in *Rass. dir. civ.*, 2014, p. 753).

rispettive. Basti pensare agli obblighi imposti a talune imprese⁵⁷ oppure all'esperienza delle c.d. "società *benefit*", che si riscontrano in molte realtà anche del settore alimentare, attraverso cui perseguire oltre alla partecipazione agli utili una o più finalità di beneficio comune a favore della collettività e operano in modo responsabile, sostenibile e trasparente nei confronti della collettività, l'ambiente e il territorio⁵⁸. Questo si sostanzia nel perseguimento di una o più esternalità positive (o nella riduzione degli effetti negativi) a vantaggio della collettività e/o di altri portatori di interessi, del territorio o dell'ambiente, e rappresenta l'elemento che consente di indicare le società *benefit* quali società contributive o rigenerative, differenziandole dalle società estrattive. Il concetto di beneficio comune

⁵⁷ Il riferimento è al d.lgs. 30 dicembre 2016, n. 254, di recepimento della Direttiva (UE) 2014/95, che ha introdotto nel nostro Ordinamento l'obbligo di comunicazione di informazioni di carattere non finanziario (c.d. "bilancio di sostenibilità") per imprese e gruppi di particolare dimensione. In dottrina, E. BELLISARIO, *Rischi di sostenibilità e obblighi di disclosure: il d.lgs. n. 254/2016 di attuazione della Dir. 214/95/UE*, in *Le Nuove leggi civ. comm.*, 2017, 1.

⁵⁸ L'Italia è stata la prima ad introdurre in Europa una disciplina specifica avente ad oggetto le società *benefit* con la l. 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di Stabilità 2016), in vigore dal 1° gennaio 2016. Come chiarito dal comma 376 della suddetta legge, le società *benefit* rappresentano una tipologia di società a scopo di lucro che distribuisce utili e che persegue – al contempo e in maniera costante – una o più finalità di beneficio comune a favore della collettività e/o generando un impatto sociale significativo. Lo scopo del legislatore nazionale è dunque stato quello di prevedere una forma societaria che, nel corso del normale svolgimento della propria attività economica, operi in maniera responsabile, sostenibile e trasparente per il perseguimento di una o più finalità di beneficio comune. Come sancito dal comma 382 della citata Legge di Stabilità, gli amministratori, con cadenza annuale, devono redigere e pubblicare sul sito internet della società una relazione annuale avente ad oggetto le modalità di perseguimento del beneficio comune da parte della società *benefit*, da allegare al bilancio, in modo da fornire indicazioni circa gli obiettivi, le modalità e le azioni attuate dagli amministratori per il perseguimento del beneficio comune, la valutazione dell'impatto generato dalla società *benefit* in relazione all'applicazione del modello standard di valutazione esterno, eventuali nuovi obiettivi nel mirino della società. Il modello delle società *benefit*, unendo lo scopo di profitto alla volontà di offrire servizi che migliorino la qualità di vita di tutti i portatori di interesse, rappresenta non solo uno stimolo al cambiamento nel modo di fare business per le aziende permettendo di acquisire un vantaggio reputazionale e competitivo sul mercato, ma anche una risposta trasparente, sostenibile e misurabile alle istanze della contemporaneità e alle esigenze del consumatore, sempre più incline ad optare per aziende sostenibili quando effettua le proprie scelte di consumo. Il soggetto responsabile, o *benefit director*, è una figura di ausilio e di controllo funzionale alla gestione della società nel perseguimento delle finalità di beneficio comune ed è pertanto desiderabile nominare un soggetto in possesso di adeguate e comprovate esperienze professionali nello specifico ambito in cui l'impresa intende perseguire il beneficio comune. L'individuazione del soggetto o dei soggetti responsabili a cui affidare compiti volti al perseguimento delle finalità di beneficio comune dovrà inoltre essere inserita in un'apposita clausola dell'atto costitutivo o dello statuto della società. In dottrina, L. VENTURA, *Benefit corporation e circolazione di modelli di "società benefit", un trapianto necessario?*, in *Contratto e impresa*, 2016, p. 1135.

si colloca perfettamente nell'ambito dei 17 *SDGs* e, più in particolare, del *Green Deal*. Posto che tutti i modelli societari possono costituirsi o trasformarsi in società *benefit*, tale qualifica è subordinata al rispetto di una serie di adempimenti societari, tra cui indicare nell'oggetto sociale le finalità di beneficio comune che si intendono perseguire, disciplinando i conseguenti obblighi degli amministratori o soggetti delegati.

Dunque, se le fattispecie citate mettono in luce una combinazione favorevole di interessi e approcci normativi, ove le iniziative volontarie, che coinvolgono anche il pubblico e il privato, in cui il pubblico assume un ruolo guida e costituisce il denominatore comune di questi istituti giuridici, non si può non rilevare che sul piano concreto è nel mercato che si misura maggiormente il peso della sostenibilità a dimostrazione della sensibilità crescente del consumatore europeo. Un interesse che si esprime da tempo con riguardo ai prodotti alimentari e ai loro processi produttivi, come dimostra l'esperienza della produzione biologica, ma anche con riferimento alle pratiche di allevamento e, in generale, a tutte le produzioni intensive, per finire ai materiali impiegati nel *packaging* che accompagna l'alimento sul mercato. D'altronde, è questo un dato ben noto alle Istituzioni europee al punto che affidano un ruolo determinante al consumatore quale soggetto che può avere un peso decisivo nella scelta dei prodotti sostenibili e quindi accelerare la definizione di una filiera alimentare sostenibile.

Nel prevedere modelli di consumo alimentare sostenibili, particolare attenzione è rivolta a veicolare particolari informazioni sugli alimenti a vantaggio di un consumo che oltre ad essere sano e salutare provenga da fonti sostenibili. Negli ultimi anni le imprese hanno sentito sempre di più la necessità di comunicare il proprio impegno sul fronte della sostenibilità⁵⁹, anche in considerazione della riscontrata maggiore disponibilità da parte dei consumatori ad acquistare prodotti e servizi rispettosi dell'ambiente e della comunità, attraverso l'impiego di specifici *claim* oppure marchi ecologici o certificazioni per attestare una filiera interamente *green* e sostenibile⁶⁰. Non può non osservarsi come l'informazione rivesta un

⁵⁹ Si pensi al c.d. "Front of Pack Nutrition Labelling" (FOPNL) attraverso cui vengono veicolate informazioni nutrizionali accurate, scientificamente fondate e trasparenti per consentire ai consumatori scelte equilibrate e consapevoli incoraggiandoli ad acquistare e consumare alimenti densi di nutrienti piuttosto che quelli ricchi di energia e poveri di nutrienti come suggerito dalle linee guida nutrizionali in tutto il mondo. Inoltre, diversa è l'esperienza francese con gli "eco-score", un logo che ha l'obiettivo di informare i consumatori sull'impatto ambientale di un prodotto alimentare o di un piatto.

⁶⁰ Con il termine "*green claims*" si suole fare riferimento ai messaggi promozionali veicolati dalle imprese diretti ad enfatizzare e a suggerire le caratteristiche di sostenibilità e minore impatto ambientale del prodotto reclamizzato e commercializzato dall'azienda. Tra gli altri 200 *green claims* utilizzati nell'ambito dell'Unione europea, "*biodegradabile*",

ruolo fondamentale e si collochi in un rapporto diretto ed immediato con i processi rappresentativi e volitivi sottostanti alla conclusione di un contratto. Va tuttavia osservato che la complessità dei mercati e la circolazione dei beni, per le caratteristiche impersonali ed anonime degli scambi ha richiesto un sempre maggiore affinamento degli strumenti capaci di ripristinare sul mercato la fiducia del consumatore rispetto ai processi di produzione e di distribuzione affinché costui sia in grado di effettuare scelte consapevoli relativamente alle caratteristiche merceologiche e qualitative dei beni, elevando anche gli indici di tutela della sicurezza⁶¹. Invero, il ricorso a nuove strategie commerciali per la promozione e la distribuzione dei prodotti, rese necessarie per l'espansione dei mercati su base mondiale e rese possibili anche per le maggiori conoscenze scientifiche e per i progressi tecnologici, ha aumentato notevolmente il rischio di decisioni commerciali non sufficientemente libere, consapevoli e sicure.

Il tema, che qui può trovare solo cenno, implicherebbe una indagine maggiore con riguardo a ulteriori e diversi profili di interesse della filiera agroalimentare per verificare l'incidenza della sostenibilità sulle relazioni contrattuali. Questa infatti si può riflettere anche nel riequilibrio della ripartizione del valore lungo la filiera, e quindi alla disciplina degli atti di concorrenza sleale⁶² e, più in generale, a tutte quelle distorsioni che possono garantire un reddito adeguato ai produttori, per comprendere anche il contesto disciplinato dal diritto del lavoro e volto a limitare lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura. Se infatti la sostenibilità esige un equilibrio tra gli interessi coinvolti nel contesto delle relazioni di filiera, molteplici e diverse sono le possibili fattispecie che necessariamente, ove distorte, incidono sugli obiettivi previsti a livello europeo. In questo contesto la tutela dell'ambiente acquisisce un particolare peso in quanto

“100% riciclabile”, “eco friendly”, “a ridotto impatto ambientale” risultano essere quelli più utilizzati dalle imprese per comunicare il proprio approccio alla sostenibilità. Nonostante ad oggi non sussista una disciplina specifica europea o nazionale in tema di *green claims*, che si configurano quali indicazioni “green” auto-dichiarate, questi possono essere utilizzati sugli imballaggi dei prodotti alimentari a patto che si uniformino al principio di lealtà e correttezza delle informazioni sugli alimenti ai consumatori sancito dall'art. 7 del Regolamento (UE) n. 1169/2011, nonché ai requisiti di cui all'art. 36 dello stesso. In caso di *green claims* che non risultino basati su standard verificabili e dati scientifici pertinenti, il rischio che corre l'azienda è quello di porre in essere pratiche cosiddette “*green-washing*” quale espediente di marketing per rendere più vendibili i propri prodotti e servizi sul mercato e/o quando allo scopo di influenzare i consumatori e di emergere su aziende concorrenti, fornendo così una falsa immagine del proprio profilo aziendale.

⁶¹ Sul punto A. JANNARELLI, I prodotti agricoli tra alimenti e merci: alle radici moderne dell' “eccezionalità” agricola, in *Riv. dir. agr.*, I, 2013, pp. 430-438, ove l'A. delinea il difficile equilibrio nella configurazione dei prodotti agricoli come merci e come alimenti.

⁶² Cfr. Direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare.

tende a ricomprendere, in funzione degli obiettivi anzidetti, situazioni diverse che possono in ogni caso impedire il perseguimento di tali finalità. In questo ambito, è possibile osservare come la tematica della sostenibilità rappresenti un interessante punto di incontro tra la disciplina del contratto e l'ambiente, e ciò in quanto la tutela ambientale tende a "funzionalizzare" il rapporto contrattuale in ragione degli interessi di matrice ambientale ove il primo diventa funzionale alla realizzazione degli obiettivi del secondo, con conseguenze rilevanti anche sul piano dell'interpretazione dei precetti contrattuali⁶³.

A tale proposito, non può non osservarsi come la stessa esperienza maturata con interventi settoriali in agricoltura attraverso la politica dello sviluppo sostenibile abbia evidenziato la rilevanza della relazione tra l'istituto del contratto e il diritto dell'ambiente nel contesto di un rapporto che opera non solo tra privati, ma anche tra pubblico e privato. In tal caso, è stato l'interesse alla salvaguardia ed alla valorizzazione del territorio che ha fatto emergere forme di partecipazione del pubblico e del privato con l'obiettivo di salvaguardare e non dissipare le risorse naturali. Infatti, l'attività agricola è da sempre proiettata nel "territorio" ed è espressione di un profondo valore culturale e tradizionale; la terra rappresenta la forma sintetica di quest'ultimo, ove, il paesaggio è, infine, la forma impressa al territorio dalla complessità dei beni paesaggistici, quali sono i singoli immobili o aree che esprimono i valori storici, culturali, naturali e morfologici ed estetici del territorio stesso⁶⁴. Tale particolare rilevanza, insita nell'attività primaria, può garantire la tutela, la conservazione ma soprattutto lo sviluppo armonioso degli *habitat* naturali e la ri-

⁶³ Sul punto M. PENNASILICO, Sviluppo sostenibile, legalità costituzionale e analisi "ecologica" del contratto, in *Persone e Mercato*, 2015, p. 37, spec. pp. 46-49, ove l'A. individua nel contratto privatistico funzionalizzato gli strumenti privilegiati per bilanciare, realizzandoli, principi di interesse generale per l'Ordinamento con i principi di tutela ambientale, unitamente ai tradizionali strumenti di *command and control*. In argomento, V. RICCIUTO, *Regolazione del mercato e "funzionalizzazione" del contratto*, in *Studi in onore di Giuseppe Benedetti*, Napoli, 2008, p. 1611.

⁶⁴ Sul piano della disciplina applicativa il riferimento alla ruralità si rinviene nel citato reg. 1305/2013 sul sostegno allo *sviluppo rurale* ove, tra gli obiettivi preposti dal legislatore europeo, si prevede che il sostegno allo sviluppo rurale, comprese le attività nel settore alimentare e non alimentare, nonché forestale, contribuisce «a stimolare la competitività del settore agricolo; garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima; e a realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la creazione e il mantenimento di posti di lavoro». In tal senso va ricordata quella dottrina che ha saputo coniugare nell'attività agricola i riferimenti della tutela del territorio e delle sue componenti: infatti, il settore agricolo ha saputo guardare al suo interno e dare un ruolo di grande rilievo all'aspetto tipico della terra, quale è il suo profilo ambientale, paesaggistico e culturale.

parazione degli ecosistemi impattati⁶⁵, in quanto la compatibilità ambientale non vale per essa come elemento esterno, vincolo etero-imposto o limite di movimento, ma quale modo di essere intrinseco al suo sviluppo.

6. Conclusioni

Il tema della *sostenibilità* rappresenta una questione non di facile definizione, soprattutto se rapportata al sistema della *food chain*.

Alla complessità assiologica del termine e per l'assenza di regole unitarie capaci di delineare i dati caratterizzanti dei precetti da applicare alla filiera agroalimentare, si contrappongono precisi obiettivi riportati nel *Green Deal* e un indirizzo programmatico estremamente ampio che si ricava dagli atti di *soft law* ove la sostenibilità si pone quale chiave di sintesi di interessi apparentemente non convergenti posti in linea in funzione del proclamato interesse ambientale e dell'esigenza di un approccio che coinvolge tutti i settori produttivi.

La realizzazione di tali obiettivi da perseguire attraverso una strategia di lungo periodo e una serie di adempimenti normativi mette ulteriormente in luce l'attualità della questione e l'impegno assunto a livello europeo a dimostrazione della necessità di coinvolgimento che supera i confini dei singoli Stati membri e che si estende all'intera comunità.

Tali finalità verranno perseguite a livello europeo con interventi normativi che, secondo un programma definito, segneranno i mesi addvenire facendo acquisire natura precettiva al concetto di sostenibilità nel contesto della filiera agroalimentare.

L'idea di base che si ricava dall'insieme degli atti europei è una esigenza di trattare la *sostenibilità* non solo in agricoltura, ma coinvolgendo l'intera filiera agroalimentare con conseguenze sul piano giuridico, oltre che pratico.

Poiché se l'obiettivo è la sostenibilità ambientale questa dovrebbe essere perseguita a tutto tondo in ragione della sua pluridimensionalità con riferimento a tutti i fattori che determinano, direttamente o indirettamente, uno squilibrio.

In altri termini, nella *food system*, ove la catena alimentare rinviene una forte e stringente regolamentazione in ragione della *food safety*, ma anche della *food security*, l'inserimento della sostenibilità acquisisce un particolare peso in quanto rappresenta un obiettivo da perseguire attraverso la definizione di regole – incentivanti, e quindi da adottare su base

⁶⁵ A tale proposito risulta estremamente attuale ed efficace il pensiero di G. GALLONI, Profili giuridici di un nuovo rapporto tra agricoltura ed ambiente, in *Dir. e giur. agr. amb.* 1993, p. 5, per il quale "il punto di incontro inderogabile tra agricoltura e ambiente (...) è rappresentato dal territorio".

volontaria, o obblighi specifici – trasversali a tutte le attività attraverso cui rimuovere o comunque ridimensionare le esternalità negative.

Invero, la produzione di alimenti non risponde più ai soli criteri della sicurezza alimentare, dettati dal reg. 178/2002, ma viene declinata al soddisfacimento di esigenze di portata generale e di natura trasversale per garantire un consumo responsabile del cibo. Il raggiungimento degli obiettivi della sostenibilità (ambientale, sociale economica) nella produzione agroalimentare e l'immissione sul mercato di "alimenti sostenibili" pone diverse questioni giuridiche.

Se il settore alimentare risulta in un certo qual senso privilegiato, rispetto agli altri settori dell'economia, in quanto ha da tempo fatto propria la tutela ambientale modificando i propri sistemi produttivi e i processi di trasformazione industriale, allo stesso tempo è indubbio che la sostenibilità sembra superare gli attuali schemi e imponendo l'adozione di norme di comportamento di tipo sostanzialmente orizzontale nel sistema di tutta la catena alimentare.

Il contesto, peraltro, risulta ancora segnato da incertezze sul piano scientifico e da una forte partecipazione politica soprattutto a livello internazionale che guarda allo sviluppo sostenibile per risolvere l'attuale contesto geo-politico.

Se è vero che l'ampia letteratura scientifica ha messo in luce la gravità del tema ambientale e la necessità che tutte le attività economiche seguano regole capaci di eliminare o mitigare al massimo il rischio delle esternalità negative, allo stesso tempo altri interessi si muovono nel contesto globale in senso non del tutto convergente.

Tecnologia e scienza, economia e ambiente, etica e diritto, sono oggi alla base del processo che lo sviluppo sostenibile ha avviato per perseguire gli obiettivi dichiarati. In questa prospettiva, si ritiene di poter osservare che questa fase storica rappresenta indubbiamente un momento di transizione che si esaurirà, in un tempo non troppo lungo, nel momento in cui oltre agli obiettivi il legislatore avrà previsto regole comportamentali e precetti da poter osservare e applicare anche nel sistema alimentare.

Ciò, si ritiene che avverrà non solo sul piano di norme incentivanti – come in passato – ma anche attraverso la definizione di regole da applicare al sistema della catena alimentare con il rischio che questo possa rappresentare un ulteriore appesantimento per l'operatività delle imprese del settore.

Una fase di transizione segnata da alcune incertezze soprattutto con riguardo alla conformazione dell'attività produttiva in funzione appunto della sostenibilità, posto che il raggiungimento degli obiettivi indicati rappresenta una sfida da perseguire non solo a livello locale, ma implica una partecipazione globale perché coinvolge l'intera umanità.

La sostenibilità ambientale delle filiere agro-alimentari

di Eloisa Cristiani

SOMMARIO: 1. La costruzione di una filiera sostenibile nella strategia europea – 2. Parametri e regole di sostenibilità ambientale in agricoltura – 3. Impossibilità di prescindere dalla considerazione dei consumatori e necessità di ragionare in termini di sistema agroalimentare.

1. La costruzione di una filiera sostenibile nella strategia europea

Lo scenario nel quale si pone il tema della sostenibilità delle filiere agro-alimentari è rappresentato oggi dai documenti dell'Unione che, per l'ambito agricolo, sono alla base del *Green Deal*¹. Pur nella consapevolezza che la Strategia conosciuta con il nome di "*Farm to fork*"² e la Strategia europea sulla biodiversità³ debbano essere lette in forma congiunta, quasi come due facce di una stessa medaglia, ci soffermeremo essenzialmente

¹ Si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni su "Il *Green Deal* europeo", Bruxelles 11 dicembre 2019, COM (2019)640 final.

² Il riferimento è alla 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, del 20 maggio 2020.

³ Si tratta della Comunicazione della Commissione «Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita», COM (2020) 380, del 20 maggio 2020. La centralità del tema della tutela della biodiversità, nell'ambito del diritto agro-ambientale, è testimoniata dall'interesse della dottrina agraristica al riguardo, anche in tempi meno recenti: cfr., in generale, L. PAOLONI, *Diritti degli agricoltori e tutela della biodiversità*, Torino, 2005; M. BENOZZO, F. BRUNO *La valutazione di incidenza. La tutela della biodiversità Tra diritto comunitario, nazionale e regionale*, vol. 23 di "*Quaderni della Rivista giuridica dell'ambiente*", Giuffrè, 2009; L. RUSSO, *Agricoltura e tutela della biodiversità*, in A. GERMANÒ, D. VITI (a cura di), *Agricoltura e beni comuni*, Milano, 2012, p. 187; E. SIRSI, *La tutela delle risorse genetiche in agricoltura*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, Vol. 2, *Il diritto agrombientale*, Torino, 2011, p. 493. Sulla normativa italiana (L. 1 dicembre 2015, n. 194, *Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare*), L. PAOLONI, *Biodiversità e risorse genetiche di interesse agroalimentare nella legge nazionale di tutela e valorizzazione*, in *Diritto agroalimentare*, 2016, 162; S. TOMMASI, *La tutela della Biodiversità agraria e alimentare nella legge n. 194 del 2015*, in *Riv. dir. agr.*, 2016, I., 559. Per una riflessione su come la PAC post 2020 possa agire a tutela della biodiver-

sul primo di questi documenti i cui capisaldi ruotano proprio intorno al concetto di filiera agro-alimentare sostenibile, in particolare sotto il profilo ambientale⁴.

Anche semplicemente menzionando, in estrema sintesi, le azioni principali ovvero quelle relative alla riduzione del 50% dell'uso di pesticidi⁵ e alla riduzione del 50% di pesticidi altamente pericolosi, o alla diminuzione del 20% nell'uso di fertilizzanti o ancora alla riduzione del 50% dell'uso di antibiotici in agricoltura e acquacoltura rispetto all'attuale livello dell'UE, così come l'impegno dedicare il 25% delle terre agricole dell'UE all'agricoltura biologica, triplicando il tasso di conversione annuale, risulta evidente che la sostenibilità ambientale si pone come denominatore comune delle misure indicate, capaci di arginare il degrado ambientale e diminuire significativamente la pressione sulla biodiversità. L'idea è quella di realizzare, attraverso l'applicazione combinata di queste azioni, da tradurre in provvedimenti concreti, un percorso virtuoso che faccia in modo che l'agricoltura, la pesca, l'acquacoltura contribuiscano al raggiungimento degli obiettivi fissati anche dalla "Legge sul clima"⁶.

Occorre tuttavia essere realistici nell'affermare che le azioni di cui si parla nell'ambito del *Green Deal* e nei due documenti strategici che lo sostanziano con riferimento al settore agricolo e agro-alimentare, rappresentano soltanto una tabella di marcia delle misure concrete da intraprendere⁷. Questi documenti "strategici", pur fondamentali perché

stà, M. BRUNORI, *Wich pathways for agrobiodiversity in the new CAP reform?*, in *Diritto Agroalimentare*, n.2, 2020, 277.

⁴ Emblematiche al riguardo le parole di Frans Timmermans, nella sua qualità di Vice Presidente della Commissione europea: "At the heart of the Green Deal the Biodiversity and Farm to Fork strategies point to a new and better balance of nature, food systems and biodiversity; to protect our people's health and well-being, and at the same time to increase the EU's competitiveness and resilience. These strategies are a crucial part of the great transition we are embarking upon." : <https://agrinatura-eu.eu/news/farm-to-fork-strategy-for-a-fair-healthy-and-environmentally-friendly-food-system/>.

⁵ È significativo l'utilizzo, chiaramente voluto, anche nella versione inglese, del termine "*chemical pesticides*" al quale i moderni agronomi tendono a sostituire quello più neutro di "*agrochemicals*" proprio per la connotazione negativa legata al primo dei termini indicati.

⁶ Si tratta della Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (UE) 2018/1999 (Legge europea sul clima) [COM(2020)80 final, 2020/0036 (COD)] che fissa l'obiettivo di un'Unione climaticamente neutra nel 2050.

⁷ Nella "Introduzione" della Comunicazione sul *Green Deal* si afferma del resto, testualmente, che l'idea è appunto quella di definire "una tabella di marcia iniziale delle politiche e misure principali necessarie per realizzare il *Green Deal* europeo". "Si tratta di strategie ambiziose, che per ora sono ben definite negli obiettivi, fissati per il 2030, molto meno nei percorsi che intendono intraprendere per

delineano in modo chiaro “una visione” precisa di transizione verso un modello di sviluppo improntato alla sostenibilità ambientale non sono ancora direttamente ancorati o collegati alla legislazione europea. Sarà dunque fondamentale che questi obiettivi non restino mere aspirazioni ma si traducano in provvedimenti legislativi dettagliati che, rispettando le scadenze prefissate, riescano anche a tener conto delle peculiarità di ciascuno degli Stati membri, non sempre allineati al riguardo. Non si potrà inoltre prescindere da uno stretto collegamento con la PAC “che verrà”⁸ che deve essere incentrata sul *Green Deal*⁹.

Sotto questo profilo il ruolo centrale che il legislatore europeo intende attribuire alla problematica ambientale e di lotta al cambiamento climatico è già espresso in forma chiara e in modo decisamente ambizioso nella Proposta di regolamento relativa ai Piani strategici della PAC¹⁰. Gli

conseguire i target”, in questi termini P. PULINA *Una bioeconomia circolare per il Green Deal europeo*: <http://www.georgofili.info/contenuti/una-bioeconomia-circolare-per-il-green-deal-europeo/15085>. Interessante, a parziale smentita di ciò, l’Allegato alla COM(2020) 381 che contiene uno scadenziario dettagliato delle ben 27 nuove proposte normative o di revisione di quelle esistenti nelle quali si parla, ad esempio, di adozione di un “quadro legislativo per sistemi alimentari sostenibili” e di “un quadro per l’etichettatura di sostenibilità dei prodotti alimentari per dotare i consumatori degli strumenti necessari per compiere scelte alimentari sostenibili” ma anche di “revisione della direttiva sull’utilizzo sostenibile dei pesticidi per ridurre significativamente l’uso dei pesticidi, i rischi ad essi legati e la dipendenza dagli stessi e migliorare la difesa integrata”.

⁸ Cfr., per alcuni spunti, L.FERRARIS, La protezione dell’ambiente nella Pac che verrà. Commento alla Comunicazione della Commissione sul futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura, in *Agr., Ist., Merc.*, n. 2, 2016, p.169. J SCHMIDT, S. LAKNER CLOUGH, P. BEZÁK, A.BONN, B. HANSJÜRGENS, A. LOMBA, S. MÖCKEL, G. PASSONI, C. SCHLEYER, GUY PE’ER, Y. ZINNGREBE, F. MOREIRA, C. SIRAMI, S. SCHINDLER, R. MÜLLER, V. BONTZORLOS, D. DOI. *A greener path for the EU Common Agricultural Policy*: 10.1126/science.aax3146 *Science* 365 (6452), 449-451. Delinea “I contorni della politica agricola comune 2021-27”, sia pure in un’ottica specifica, I. CANFORA nello scritto dedicato a I giovani agricoltori e l’obiettivo del rinnovo generazionale negli obiettivi della politica agricola comune 2021-27, in *Diritto agroalimentare*, fasc 1, 2020, 9. Com’è noto il 30 giugno 2020 il Consiglio ha raggiunto con il Parlamento europeo un accordo sul rinvio al 2023 della entrata in vigore della nuova politica agricola comune. La proroga delle attuali norme era già nell’aria e sicuramente le incertezze e le difficoltà del comparto agricolo a causa della crisi COVID-19 ne hanno accelerato l’adozione: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/06/30/extension-of-current-cap-rules-until-the-end-of-2022-informal-deal-on-transitional-regulation>.

⁹ In questi termini si esprime L. DI MARCO, *Quaderno dal Green Deal al Netx Generation UE* realizzato per l’Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS), agosto 2020, p.68, ss, consultabile https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/Quaderno_Obiettivi_di_sviluppo_sostenibile_e_politiche_europee.pdf.

¹⁰ Si tratta della Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai Piani strategici che gli Stati membri devono redigere

articoli 5 e 6 che enunciano gli obiettivi che la nuova PAC dovrebbe perseguire, distinti in tre obiettivi generali, ciascuno dei quali sviluppato in tre obiettivi specifici, delineano una nuova, convinta dimensione verde della futura politica agricola¹¹, adeguata agli impegni sottoscritti dall'UE nell'ambito dell'Agenda 2030¹².

nell'ambito della politica agricola comune (Piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.COM/2018/392 final – 2018/0216 (COD). La proposta illustra le linee guida comuni sulle quali gli Stati membri saranno chiamati a costruire il proprio piano strategico per la PAC a livello nazionale, ovviamente in funzione delle specificità e dei bisogni emersi a livello locale, identificando quali strumenti utilizzare e come calibrare le differenti misure messe a disposizione. Più in generale, in forma estremamente efficace, si esprime il Documento di lavoro dei servizi della Commissione "Analysis of links between CAP Reform and Green Deal" [SWD(2020) 93], ove si afferma la necessità di "Drawing up CAP Strategic Plans reflecting the Green Deal ambition"; il documento precisa infatti che "In order to achieve this new ambition, the Green Deal underlines that "the Commission will work with the Member States and stakeholders to ensure that from the outset the national strategic plans for agriculture fully reflect the ambition of the Green Deal, the Farm to Fork Strategy and the Biodiversity Strategy". In addition, the Green Deal established that "the Commission will ensure that the strategic plans are assessed against robust climate and environmental criteria". Adopted in the heart of the COVID-19 pandemic, the Farm to Fork Strategy and the Biodiversity Strategy will also be a central element of the EU's recovery plan. All together, this should set in motion incremental and irreversible change in European agriculture, while strengthening its resilience to possible future crises", *ivi*, 8. Per alcuni accenni al tema della sostenibilità nelle proposte di regolamenti sulla nuova PAC: S. MANSERVISI, Verso un uso sostenibile dell'energia, il miglioramento dell'efficienza energetica e la creazione di modelli di produzione di consumo sostenibili anche nel settore alimentare», in *Riv. dir. agr.*, I, 2017, 313. E. CRISTIANI, Dal vino biologico al vino sostenibile?, in *Diritto Agroalimentare*, n.3, 2019, 415.

¹¹ Deludente e inadeguato viene invece considerato l'attuale meccanismo del "greening" cfr., G. STRAMBI, Condizionalità e greening nella Pac: è abbastanza per il clima?, in *Agr., Ist., Merc.*, n. 2, 2016, 63. Sulla nuova struttura, nella futura PAC, dei "regimi ecologici", volontari per gli agricoltori, ma obbligatori per gli Stati membri, A. FRESCARELLI, La nuova struttura dei pagamenti diretti nella proposta di Pac 2021-2027, in *Agriregionieuropa*, anno 15, n°56, Mar 2019.

¹² L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile individua, com'è noto, 17 obiettivi (*Sustainable Development Goals* – Sdgs nell'acronimo inglese) e 169 sotto-obiettivi relativi a molteplici aspetti della vita dell'uomo e dell'intero pianeta, tra loro strettamente interconnessi, che i Paesi e i cittadini del mondo si impegnano a conseguire appunto entro il 2030. Tra questi merita ricordare ai nostri fini l'Obiettivo 2 ove si parla della necessità di "Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile" ma anche l'Obiettivo 12 che mira a "Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo". Fuori luogo soffermarci, nell'ambito di questo volume dedicato proprio alla trattazione della

Esiste una inequivocabile volontà politica della Presidente della Commissione ad andare avanti senza indugi come testimoniato dalla “*mission letter*”, decisa e ambiziosa, inviata al Commissario designato all’Agricoltura. Non ci si dovrà infatti soltanto impegnare per concludere i negoziati diretti a realizzare una nuova politica agricola, semplificata ed efficiente che abbia al centro i temi dell’ambiente, della sicurezza alimentare e del cambiamento climatico, ma si dovrà fare in modo di garantirne una rapida implementazione attraverso un bilanciamento tra gli interessi dei singoli Stati e le istanze UE, guidato da una visione a tutto tondo, ambiziosa, per un nuovo sistema alimentare sostenibile che diventi un modello a livello mondiale¹³.

sostenibilità agricola nei suoi diversi profili, sulla multidimensionalità del concetto di sviluppo sostenibile, da ultimo esplicitata proprio nell’agenda 2030, il nostro scritto è infatti dedicato esclusivamente alla sostenibilità ambientale della filiera agro-alimentare, nella raggiunta consapevolezza della necessità di una coesistenza di tale profilo assieme alla sostenibilità economica ed etico- sociale delle misure e degli interventi intrapresi. Per una ampia disamina di tale aspetto S. BOLOGNINI, Il consumatore nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili, in *Riv.dir. agr.*, 2019, 625. Sottolinea la necessità di prendere in considerazione un ulteriore pilastro dello sviluppo sostenibile, ovvero quello “culturale” A. DI LAURO, Le denominazioni d’origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida allo sviluppo sostenibile, in *Riv. dir. agr.*, 2018, 395, alle cui dettagliate argomentazioni integralmente si rinvia. Più in generale E. CRISTIANI, Quali regole per un’agricoltura sostenibile, in *Riv. dir. agr.*, 2019, 645; Eadem, *Il diritto agrario di fronte ai cambiamenti climatici*, in *Agr., Ist., Merc.*, n. 2, 2016, 13.

¹³ In questo senso il contenuto della lettera: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-janusz-wojciechowski_en.pdf. Le ambizioni universalistiche della Strategia europea “*Farm to fork*” si evincono già dall’affermazione, di cui a pag. 4 “non possiamo realizzare un cambiamento se non facciamo in modo che il resto del mondo cambi insieme a noi” e dall’asserzione, nelle Conclusioni, per la quale “l’obiettivo della presente strategia è rendere il sistema alimentare dell’UE uno standard in materia di sostenibilità a livello globale”. L’idea dell’UE come “leader mondiale” è amplificata e dettagliata nella Risoluzione del 15 gennaio 2020 sul Green Deal nella quale, al § 107, il Parlamento Europeo “sottolinea che l’UE, il mercato unico più grande al mondo, può fissare norme che si applicano lungo tutte le catene del valore globali e ritiene che l’UE dovrebbe rafforzare la sua opera di sensibilizzazione sulla base della “diplomazia del *Green Deal*” nonché della “diplomazia climatica”; ritiene che l’UE dovrebbe stimolare il dibattito in altri paesi per aumentare le loro ambizioni in materia di clima e dovrebbe potenziare la propria ambizione fissando nuove norme sulla crescita sostenibile e sfruttare la sua importanza economica per determinare norme internazionali che siano almeno in linea con le sue ambizioni ambientali e climatiche; sottolinea che l’UE ha un ruolo da svolgere nel garantire una transizione equa e ordinata in tutto il mondo, in particolare nelle regioni fortemente dipendenti dalla produzione di combustibili fossili”.

2. Parametri e regole di sostenibilità ambientale in agricoltura

Prendendo in prestito la terminologia cara ad un illustre agrarista¹⁴, potremmo dire che l'agricoltura prefigurata in sede europea, in linea con gli obiettivi dell'Agenda 2030, non può che essere un'agricoltura "plurale" che avrà nella sostenibilità, non solo ambientale, il suo comune centro di gravità.

È indubbio che l'agricoltura biologica, sotto il profilo della sostenibilità ambientale, sia destinata ad assumere uno spazio sempre più importante. Del resto, come abbiamo già avuto modo di osservare, il legislatore europeo riconosce all'agricoltura biologica un ruolo di rilevanza pubblica proprio in quanto modello produttivo in armonia con l'ambiente¹⁵. Il nuovo regolamento (UE) n.2018/848, sicuramente più esplicito rispetto alla normativa ancora in vigore¹⁶, definisce l'agricoltura biologica di per sé stessa un sistema di gestione sostenibile¹⁷. Non meraviglia pertanto

¹⁴ È noto che alla domanda "Di cosa parliamo quando parliamo di agricoltura" Francesco Adornato nell'Editoriale che apre il I numero (2004) della Rivista *Agricoltura Istituzioni Mercati, Rivista di Diritto Agroalimentare e dell'Ambiente* risponde parliamo di un'agricoltura "plurale" F. ADORNATO, Di cosa parliamo quando parliamo di agricoltura, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2004, 5 ss. L'A. riprende il tema, proprio con riferimento alle politiche dell'UE in *I diritti della terra*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, n. 2, 2011, 118.

¹⁵ Cfr., da ultimo, E. CRISTIANI, Dal vino biologico al vino sostenibile?, *cit.*

¹⁶ Già il reg (CE) n. 834/2007, attualmente in vigore, individua tra gli obiettivi generali di questo modello produttivo, *ex art. 3*, quello di "stabilire un sistema di gestione sostenibile per l'agricoltura" che "rispetti i sistemi e i cicli naturali e mantenga e migliori la salute dei suoli, delle acque, delle piante e degli animali e l'equilibrio tra di essi; contribuisca a un alto livello di diversità biologica; assicuri un impiego responsabile dell'energia e delle risorse naturali come l'acqua, il suolo, la materia organica e l'aria". Su tale normativa I. CANFORA, Il nuovo assetto dell'agricoltura biologica nel sistema del diritto alimentare europeo, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, 361; EAD., *Organic foods*, in L. COSTATO, F. ALBISINNI, (editors), *European and Global food law*, Padova, 2016, 463; E. CRISTIANI, *Il metodo di produzione biologica*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. III, *Il diritto agroalimentare*, Torino, 2011, 84. Per un'analisi del nuovo regolamento N. LUCIFERO Il regolamento (UE) 2018/848 sulla produzione biologica. Principi e regole del nuovo regime nel sistema del diritto agroalimentare europeo, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, 447; v., già I. TRAPÈ, La proposta di regolamento sull'agricoltura biologica: prime riflessioni, in *Riv. dir. agr.*, 2015, I, 535.

¹⁷ In questi termini M. MAURO, Il nuovo regolamento sull'agricoltura biologica: nuove prospettive e vecchi paradigmi, in *Dir.giur.agr.amb.*, n. 6, 2018, 3. L'A efficacemente osserva come "si crea, quindi, un'identità tra produzione biologica e gestione sostenibile, che non è più un risultato da perseguire (obiettivo) ma un modo di essere dell'impresa". Individua l'agricoltura biologica, così come disciplinata dalla normativa più recente, come una "modalità di conformazione dell'attività produttiva verso fini ambientali", I. CANFORA, L'impresa agricola tra responsabilità e controlli, in E. CRISTIANI, A. DI LAURO, E. SIRSI (a cura di), *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura (in onore di Marco Goldoni)*, Pisa University Press, 2019, 473. I

che all'agricoltura biologica sia riconosciuta, in sede europea, una parte da protagonista nella transizione verso un nuovo equilibrio tra natura, sistemi alimentari e tutela della biodiversità. Al di là dell'obiettivo, ambizioso, già ricordato, da raggiungere entro il 2030, di convertire ad agricoltura biologica almeno il 25 % della superficie agricola dell'UE, potenziando anche l'acquacoltura biologica, nella *Farm to Fork Strategy*, c'è un impegno a stimolare la domanda e incentivare il mercato di tali prodotti, dal momento che gli stessi consumatori ne riconoscono "il valore". Di prodotti bio si parla infatti nell'ambito della promozione di "regimi alimentari sani e sostenibili" anche attraverso "la definizione delle migliori modalità per stabilire criteri minimi obbligatori per gli appalti sostenibili", "nelle scuole e nelle istituzioni pubbliche"¹⁸.

Nell'ambito dei nuovi "regimi ecologici" diretti a promuovere "pratiche sostenibili", che l'Ue finanzia e gli Stati membri identifieranno attraverso le scelte effettuate all'interno dei propri Piani strategici, si nominano anche l'agroecologia¹⁹, l'agricoltura di precisio-

"benefici ambientali" dei sistemi di agricoltura biologica sono riconosciuti già dal regolamento (UE) n.1307 del 2013 contenente norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune il quale dispone che per le unità aziendali che soddisfano le condizioni stabilite dal regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio gli agricoltori possano beneficiare della componente di "inverdimento" senza necessità di soddisfare ulteriori obblighi (38° considerando).

¹⁸ Si tratta dell'azione n. 22, da realizzare entro il 3° trimestre 2021, dell'Allegato della Strategia 'Dal produttore al consumatore', citata alla nota 2.

¹⁹ La FAO delinea le caratteristiche dell'agroecologia in numerosi documenti ad es: "*Scaling up agroecology initiatives transforming food and agricultural system in support of the SDGs*" <http://www.fao.org/3/I9049EN/i9049en.pdf> e il Report *FAO'S Work on agroecology. A pathway to achieving the SDGs*, <http://www.fao.org/3/I9021EN/i9021en.pdf>. La definizione proposta è la seguente: "Agroecology is based on applying ecological concepts and principles to optimize interactions between plants, animals, humans and the environment while taking into consideration the social aspects that need to be addressed for a sustainable and fair food system. By building synergies, agroecology can support food production and food security and nutrition while restoring the ecosystem services and biodiversity that are essential for sustainable agriculture. Agroecology can play an important role in building resilience and adapting to climate change": <http://www.fao.org/agroecology/en/>. Nel Dossier "*The 10 Elements of agroecology: guiding the transition to sustainable food and agricultural systems*", approvato nell'ambito della 163° Sessione di Roma del FAO Council, nel dicembre 2019 (CL 163/13 Rev 1), si elencano e poi si analizzano i 10 elementi, tra loro strettamente interconnessi, che devono caratterizzare questo nuovo modo di produrre: *Diversity; Co-creation and sharing of knowledge; Synergies; Efficiency; Recycling; Resilience; Human and social values; Culture and food traditions; Responsible governance; Circular and solidarity economy*. Questi elementi, si precisa alla nota 4 del Dossier, non hanno soltanto un valore politico ma vantano un preciso fondamento scientifico che viene espressamente citato dalla Fao, con i relativi riferimenti bibliografici: "The 10 Elements of Agroecology were

ne²⁰, il sequestro del carbonio nei suoli agrari e l'agroforestazione²¹. Nel percorso verso una politica agricola nuova, consapevole dell'importanza di migliorare la resilienza delle aziende agricole, anche attraverso l'utilizzo delle tecnologie digitali, estremamente importante il riferimento all'agricoltura di precisione, legato agli investimenti diretti ad accelerare la diffusione di Internet veloce a banda larga nelle zone rurali per raggiungere l'obiettivo di un accesso del 100 % entro il 2025²².

L'elenco delle pratiche sostenibili è solo parzialmente coincidente con quello di cui al 38° *Considerando* della Proposta recante norme sul sostegno ai Piani strategici, che, dopo aver menzionato l'agricoltura biologica, prevede "pagamenti per altri tipi di interventi a sostegno di sistemi di produzione rispettosi dell'ambiente, come l'agroecologia, l'agricoltura di conservazione e la produzione integrata; servizi silvo-climatico-ambientali e salvaguardia delle foreste; premi per foreste e l'allestimento di sistemi agroforestali; il benessere degli animali; la conservazione, l'uso e lo sviluppo sostenibili delle risorse genetiche".

È dunque evidente che siamo di fronte ad elencazioni meramente esemplificative come è testimoniato anche dall'affermazione dello stesso legislatore europeo in base alla quale "gli Stati membri, in funzione delle

developed through a synthesis process. They are based on the seminal scientific literature on agroecology – in particular, Altieri's (1995) five principles of agroecology and Gliessman's (2015) five levels of agroecological transitions. This scientific foundation was complemented by discussions held in workshop settings during FAO's multi-actor regional meetings on agroecology from 2015 to 2017, which incorporated civil society values on agroecology, and subsequently, several rounds of revision by international and FAO experts. Altieri, M.A. 1995. *Agroecology: The Science of Sustainable Agriculture*. CRC Press. Gliessman, S.R. 2015. *Agroecology: The Ecology of Sustainable Food Systems*. 3rd Edition. Boca Raton, FL, USA, CRC Press, Taylor & Francis Group". Sul piano giuridico: M. MONTEDURO, *Ius et rus: la rilevanza dell'agroecologia per il diritto*, in *Riv. quadr. dir. amb.* 2019, n. 2, 4. Per un'analisi dei rapporti tra agroecologia e agricoltura biologica P. MIGLIORNI, A. WEZEL, *Converging and diverging principles and practices of organic agriculture regulations and agroecology*, *Agron. Sustain. Dev.*, 2017: <https://doi.org/10.1007/s13593-017-0472-4>.

²⁰ Per approfondimenti P. LATTANZI, *L'agricoltura di fronte alla sfida della digitalizzazione. Opportunità e rischi di una nuova rivoluzione*, in *Riv. dir. agr.*, 4, 2017, 555, EAD. *L'agricoltura di precisione, una sfida anche per il diritto*, in *Agriregionieuropa*; 53, 2018, 5. *Parla di Agricoltura 4.0 distinguendo i concetti di digitalizzazione in agricoltura, agricoltura di precisione e smart farming*, S.ROLANDI, *Cambiamento climatico e vino. Spunti di riflessione per l'adattamento*, in *Diritto agroalimentare*, n.3 2019, nota 47.

²¹ Sono ancora parole della Strategia 'Dal produttore al consumatore' *cit.*, 10.

²² *Sull'importanza delle tecnologie digitali e del telerilevamento anche per aumentare la resilienza ai cambiamenti climatici, ampiamente*, M. ALABRESE, *Politiche climatiche, politiche agricole e il bisogno di coordinamento*, in corso di pubblicazione in *Riv. dir. agr.*, 2020.

proprie specifiche esigenze, possono sviluppare altri regimi nell'ambito di tale tipo di interventi"²³.

Se appare pertanto estremamente "aperta", verso il futuro, la gamma di modelli di agricoltura sostenibile si deve tuttavia essere consapevoli che, al momento, soltanto per alcune di queste tipologie esistono definizioni giuridiche consolidate e specifiche norme di produzione, etichettatura e controllo, così come, da tempo, per il biologico²⁴.

Del resto è ancora ampiamente fluida anche l'identificazione di una metodologia capace di misurare la sostenibilità ambientale della filiera e, sotto il profilo giuridico, il legislatore non si è pronunciato in modo univoco dando credito all'uno o all'altro dei meccanismi di cui si parla. C'è infatti un consenso diffuso sugli elementi da monitorare: i consumi di energia e di acqua, le emissioni di CO₂ nell'aria a causa della produzione e del trasporto degli alimenti, le acque reflue, l'eutrofizzazione, la perdita di biodiversità, la qualità del suolo, i rifiuti generati dal confezionamento e dallo spreco di cibo²⁵. Non vi è invece accordo, neppure sul piano scientifico, in relazione agli indicatori da utilizzare, caratterizzati spesso

²³ Sono ancora parole del 38° *considerando* della Proposta di regolamento appena ricordata, che si conclude precisando come "Tale tipo di pagamenti dovrebbe riguardare soltanto i costi aggiuntivi e il mancato guadagno risultanti dagli impegni che vanno al di là delle norme e dei requisiti di base obbligatori stabiliti dal diritto dell'Unione e nazionale, nonché la condizionalità, conformemente al piano strategico della PAC. Gli impegni relativi a tale tipo di interventi possono essere assunti per un periodo annuale o pluriennale prestabilito e possono superare i sette anni in casi debitamente giustificati". Cfr. E. CRISTIANI, *Quali regole per un'agricoltura sostenibile*, cit. Sul ruolo chiave dell'agricoltura sostenibile nella lotta ai cambiamenti climatici S. MANSERVISI, *Le Convenzioni internazionali sul clima e il ruolo dell'agricoltura*, in *Agr., Ist., Merc.*, n. 2, 2016, 39ss. L'A. dedica attenzione agli strumenti diretti alla realizzazione di modelli di agricoltura sostenibili, riconoscendo un ruolo importante all'agricoltura di precisione, *ivi*, 44.

²⁴ Sulla stessa linea, per l'Italia, il Documento di analisi della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, a cura del ministero dell'Ambiente (gennaio 2017) che analizza "Il posizionamento Italiano rispetto ai 17 Obiettivi per lo Sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite" Il Documento, a p. 46, riporta dati ISPRA in base ai quali "si stanno diffondendo sempre "più pratiche agronomiche che rispetto all'agricoltura biologica certificata sono maggiormente integrate con l'ambiente naturale, la società e garantiscono la produttività: si tratta della "agro-ecologia", dell'agricoltura biodinamica che ha un suo sistema di certificazione, dell'agricoltura sinergica, dell'agricoltura organica rigenerativa, della permacultura e di altre ancora" specificandosi appunto come "tra di esse molti elementi sono comuni e le definizioni non sono del tutto codificate". https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo_sostenibile/posizionamento_Italia_SDGs_3.0.pdf.

²⁵ Cfr., in questi termini BIANCAMARIA TORQUATI (a cura di) nel *Dossier CREA, La sostenibilità ambientale ed economica delle filiere biologiche. Un'analisi attraverso le food miles e la catena del valore*, ottobre 2016, 8. <http://antares.crea.gov.it:8080/documents/10179/235687/Report%20SAFEBIO%20def%20EconFiliera%2021sett16.pdf>.

da dati incerti o difficilmente reperibili e non sempre validati in modo univoco, tra questi: l'impronta di carbonio (*carbon footprint*), l'impronta ecologica (*ecological footprint*), l'impronta idrica (*water footprint*), la *ecological backpack* e le *food miles*²⁶.

3. Impossibilità di prescindere dalla considerazione dei consumatori e necessità di ragionare in termini di sistema agroalimentare

Partendo dalla definizione classica dell'economia agraria del concetto di filiera come "l'insieme degli agenti economici, amministrativi e politici che, direttamente o indirettamente, delimitano il percorso che un prodotto agricolo deve seguire per arrivare dallo stadio iniziale di produzione a quello finale di utilizzazione, nonché il complesso delle interazioni delle attività di tutti gli agenti che determinano questo percorso"²⁷ ci rendiamo

²⁶ Si tratta dell'elencazione contenuta nel *Dossier CREA* citato alla nota precedente (p.8, ss), ove si descrivono in modo chiaro i vari indicatori mettendone in risalto pregi e difetti tra questi: "L'impronta di carbonio di un alimento è ampiamente riconosciuta come la misura più efficace e facile da calcolare ed esprime, in kg CO₂ equivalente, il totale dei gas ad effetto serra (*Greenhouse Gases, GHGs*) emessi durante la sua produzione, trasformazione e distribuzione. Poiché i GHGs hanno effetti diversi sul riscaldamento globale del Pianeta (*Global Warming Potential, GWP*) relativamente all'effetto della CO₂ essi sono convertiti in CO₂ equivalenti in base a quanto stabilito dal 9 *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC): 1 kg di CH₄ equivale a 25 kg di CO₂ e 1 kg di N₂O equivale a 298 kg di CO₂ per un orizzonte temporale di 100 anni (IPCC, 2007)". Per quanto attiene invece all'"impronta ecologica, che esprime la superficie bioattiva necessaria per produrre gli oggetti di consumo e assorbire la necessaria CO₂ prodotta, ha il pregio di essere efficace nel dimostrare la limitatezza delle risorse, ma il difetto di non essere stata validata scientificamente anche per la difficoltà di reperire i dati necessari" Si analizzano infine altre metodologie, efficaci ma troppo settoriali in questi termini: "l'impronta idrica, che a sua volta esprime la quantità di acqua virtuale incorporata nel prodotto, è molto efficace nell'illustrare la quantità di acqua mobilizzata nel consumo di un prodotto ma necessita di essere perfezionata sotto il profilo metodologico. La *ecological backpack*, che invece esprime la quantità di risorse naturali richieste per produrre un certo prodotto e servizio, è molto efficace nell'illustrare la quantità di materia prima mobilizzata nel consumo di un prodotto, ma è difficile sintetizzare i risultati in un unico valore. L'indicatore *food miles* (FM), che si basa sui chilometri percorsi da un alimento dal luogo nel quale viene prodotto al luogo in cui viene consumato, è considerato semplice da calcolare e di facile comunicazione, ma nello stesso tempo troppo semplicistico perché indipendente dalla scala di produzione e dalle modalità di trasporto". Anche in rapporto a ciò merita ricordare che sul piano delle norme volontarie non esiste ancora uno standard di sostenibilità a 360° che certifichi i tre pilastri della sostenibilità ma esistono diversi standard di carattere settoriale che mirano a garantire uno dei profili di riferimento, ad esempio il *waterfootprint*.

²⁷ Si tratta della definizione di V. SACCOMANDI *Istituzioni di economia del mercato dei prodotti agricoli*, Milano, REDA, 1991, 212; Id., *Economia dei Mercati Agricoli*, Il

conto che questa peculiare unità di indagine, nell'ottica della sostenibilità ambientale, e nella dimensione dell'attuale politica europea, è troppo limitata²⁸. Si tratta infatti di un concetto il quale, anche nella più moderna accezione di *supply chain* focalizza la sua attenzione sulla successione delle fasi del processo produttivo, agricola, ma anche artigianale o industriale, e sugli attori a vario titolo in esso coinvolti. Si analizza il percorso del prodotto, fino al canale distributivo e dunque la fase di commercializzazione ma non si prende in adeguata considerazione il consumatore.

Un'analisi in termini di sostenibilità ambientale si colloca molto meglio nel più ampio scenario offerto dal sistema alimentare nel suo complesso²⁹. Del resto il fatto che la Strategia *Farm to fork* richiami più volte

Mulino, Bologna. Analizza il concetto di filiera agro-alimentare, sotto il profilo giuridico, riprendendo la medesima definizione, G. STRAMBI, *La filiera di produzione agro-alimentare: spunti di riflessione e prospettive di studio*, in *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*, vol. II, Giuffrè, 2004, 28 ; interessante, ai nostri fini, il punto in cui l' A. approfondisce il pensiero L. LORVELLEC, *L'interprofessione in Francia*, in *Riv. dir. agr.* 1993, I, 229 che lega la nozione di filiera al concetto di "interprofessione". V., anche M. GIUFFRIDA, *I contratti di filiera nel mercato agroalimentare*, in *Riv.dir.alim.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3, 2012. Individua "la dimensione di filiera, come elemento ordinante e sistematico delle regole dell'agricoltura e dell'agroalimentare" F. ALBISINNI, *Mercati alimentari e disciplina di filiera*, <http://www.rivistadirittoalimentare.it/rivista/2014-01/ALBISINNI.pdf> per ulteriori indicazioni Id., *Sistema agroalimentare*, in *Digesto Discipline privatistiche*, Sez. civ., IV Agg., Torino, 2009, Utet, 479.

²⁸ Ben più ampia risulta infatti la nozione di filiera accolta dalla Strategia 'Dal produttore al consumatore', come è dimostrato al punto 2 del documento COM (2020) 381, ove si parla di "Costruire una filiera alimentare che funziona per i consumatori, i produttori, il clima e l'ambiente".

²⁹ Cfr., *ex multis*, G. BELLETTI, A. MARESCOTTI *I nuovi orientamenti del consumatore e i riflessi sulle imprese agro-alimentari*, Osservatorio agroindustriale per la Toscana, Studi specifici, n. 1 1996, INEA. Nello scritto si richiama, con ampi riferimenti bibliografici cui integralmente si rinvia, la nota definizione di Malassis per la quale "Il Sistema Agro-Alimentare è quell'insieme di attività che, all'interno di un Paese e in un determinato momento storico, concorrono al soddisfacimento della funzione di alimentazione della popolazione". L'attenzione è dunque focalizzata più sulla funzione di alimentazione che non sulla catena di produzione agricola, "in questo modo – precisano gli Autori – il consumo alimentare, in chiave di economia agro-alimentare, deve essere considerato come interagente con le altre componenti del sistema agro-alimentare" e dunque "l'impiego del concetto di sistema agro-alimentare rende necessario internalizzare la dimensione del consumo, che deve essere esaminato, come d'altra parte sembra essere ormai largamente acquisito anche in analisi di tipo "tradizionale", nelle sue interrelazioni con le altre componenti del sistema e non come un "dato, esogenamente determinato, per il sistema delle imprese", *ivi*, 9. Analizza il ruolo e i doveri dell'imprenditore agricolo "chiamato a rispondere del suo contributo all'economia circolare" nella prospettiva di un "sistema sempre più integrato e interdipendente di produzione e consumo", il recente scritto di S. MASINI, *Profili di responsabilità dell'imprenditore agricolo: dall'economia corporativa a quella circolare*, in *Diritto agroalimentare*, n. 2. 2020, 354, ss.

il concetto, ulteriore, di “ambiente alimentare” definito come “il contesto fisico, economico, politico e socioculturale in cui i consumatori interagiscono con il sistema alimentare per prendere decisioni in merito all’acquisto, alla preparazione e al consumo di alimenti”³⁰ testimonia il ruolo che si intende riconoscere ai cittadini-consumatori.

Non sembra infatti possibile limitarsi ad analizzare quale contributo alla sostenibilità ambientale, sociale ed economica può essere apportato dalle filiere agro-alimentari o quale impegno si possono o si devono prendere i protagonisti della filiera agro-alimentare in senso stretto. Occorre invece indagare quanto e come possono contribuire i consumatori, con i loro acquisti allo sviluppo dei prodotti sostenibili e dunque se e quale “patto” la filiera può stabilire con i consumatori³¹. Le loro aspettative in termini di attenzione al “valore” di ciò che acquistano, sotto il profilo ambientale o etico-sociale, possono modellare la filiera produttiva, le loro scelte in materia di dieta alimentare sono in grado di impattare fortemente sulla sostenibilità del sistema³², la loro educazione e le loro abitudini sono in grado di incidere sulla riduzione degli sprechi.

Tra i progetti di ricerca che hanno lo scopo di rendere i consumatori sempre più consapevoli dell’importanza delle loro scelte merita segnalare quello promosso dalla Fondazione Eni denominato “*Food Impacts Initiative*” nel quale il cibo viene approcciato essenzialmente come prodotto energetico e la produzione e lo scambio diventano variabili di modelli di

³⁰ La definizione è tratta dal Documento COM(2020) 381, nota 9.

³¹ Diventa quindi fondamentale “il problema della correttezza e completezza delle informazioni fornite al consumatore in merito alla sostenibilità dei prodotti”, in questi termini S. BOLOGNINI, Il consumatore nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili, *cit.*, 625 cui si rinvia anche per l’ampia disamina delle motivazioni alla base delle scelte dei consumatori.

³² Interessante sotto questo aspetto, il documento del Ministero dell’Ambiente che analizza il posizionamento italiano rispetto agli obiettivi di sviluppo sostenibile (versione 3 gen 2017, 46) e, in particolare, in relazione all’obiettivo 2 “Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare l’alimentazione e promuovere l’agricoltura sostenibile”, Target 2.4, che mira “Entro il 2030, garantire sistemi di produzione alimentare sostenibili e applicare pratiche agricole resilienti che aumentino la produttività e la produzione, che aiutino a conservare gli ecosistemi, che rafforzino la capacità di adattamento ai cambiamenti climatici, alle condizioni meteorologiche estreme, alla siccità, alle inondazioni e agli altri disastri, e che migliorino progressivamente il terreno e la qualità del suolo”. Nelle conclusioni si afferma “In linea generale, la produttività agroalimentare netta può essere garantita in modo sostenibile con i seguenti contributi medi globali: 30% con un impiego di input di chimica di sintesi molto minore, più intelligente, valorizzando l’agrobiodiversità e riducendo l’impiego di risorse ambientali; 33% eliminando perdite e sprechi alimentari quantitativi; 27% dimezzando il consumo di carne e altri derivati animali; 8% eliminando gli usi di alimenti per produrre biocarburanti”, *ivi*, 50. https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo_sostenibile/posizionamento_Italia_SDGs_3.0.pdf.

economia (circolare). L'idea è quella di trovare risposte ad una domanda chiave: "Quali tecnologie e *best practices* permettono di avere mercati alimentari globali e sostenibili?" sviluppando, attraverso modelli di *machine learning*, un indice di mercato in grado di misurare l'impatto dello scambio di ogni alimento su scala globale, in ogni nazione e per ogni periodo dell'anno³³. Questo indice di mercato il *Trade Impact Index* (TII), se adeguatamente comunicato, potrà rendere il consumatore consapevole "dello sforzo richiesto al pianeta per portare a scaffale, e nel piatto, materie prime e prodotti trasformati"³⁴.

In attesa che, facendo fede all'impegno previsto nell'Allegato alla *Farm to Fork Strategy*, l'Europa elabori "un quadro per l'etichettatura di sostenibilità dei prodotti alimentari per dotare i consumatori degli strumenti necessari per compiere scelte alimentari sostenibili"³⁵ proliferano le indicazioni e i richiami alla sostenibilità nella comunicazione commerciale che non sempre vengono garantite da sistemi di certificazione, sia pur volontari³⁶. Per quanto attiene al profilo della sostenibilità ambientale si possono individuare alcuni aspetti comuni alla fantasia del marketing *eco-friendly*³⁷: la protezione delle api e degli insetti impollinatori eliminando i trattamenti dannosi per la loro salute, e prevedendo la creazione di aree

³³ Così la descrizione del progetto consultabile in rete: <https://www.feem.it/it/ricerca/programmi/firms-and-cities-towards-sustainability/ongoing-projects/food-impacts-initiative-f2i-it/>. Interessanti anche le sperimentazioni ivi analizzate di agricoltura in ambienti controllati (CEA) e, in particolare di *indoor farming* e *vertical farming*. Cfr. S. QUAINI, S. VERGALLI, *Cibo e decarbonizzazione «from farm to fork»*. Le sfide lungo la filiera, in *Equilibri, Rivista per lo sviluppo sostenibile*, n 2, 2019, 391, ss.

³⁴ In una intervista di E. PERUGINI, in *AGI, Agenzia Italia*, dell'11 febbraio 2020, la curatrice del progetto Stefania Quaini spiega come "L'analisi dei dati doganali globali incrociata con i costi di trasporto, con l'impronta carbonica per il trasporto, e successivamente con la produzione locale e la composizione delle ricette nazionali, consentirà di definire un indice dell'impatto complessivo delle ricette e dei prodotti". Lo scopo è quello di realizzare, in attesa di una vera e propria etichettatura di sostenibilità, una app per smartphone, tablet e desktop che fornisca agli utenti informazioni immediate in termini di impatto sul piatto che stanno per mangiare. https://www.agi.it/economia/agroalimentare_impatto_ambientale-7045888/news/2020-02-10/.

³⁵ V., supra, n.7. Purtroppo verità i tempi non sono brevi perchè tale normativa è calendarizzata al 2024.

³⁶ Per una elencazione di alcuni standard di sostenibilità che possono essere oggetto di certificazione volontaria si può consultare, ad es., il sito di CSQA <https://www.csqa.it/Food-e-Packaging/Documenti/Sostenibilita>.

³⁷ Cfr., ad esempio, Barilla <https://www.mulinobianco.it/lacartadelmulino/Carta-del-mulino-regole.pdf>; Bonduelle. <https://www.bonduelle.it/azienda/articolo/bonduelle-si-impegnapreserviamo-la-biodiversita-e-le-risorse-naturali/680/130>, Zucchi <https://www.zucchi.com/scopri-il-tuo-olio/>. È significativo il fatto che queste grandi aziende propongono la linea di prodotti "sostenibili" come differenziata dalla propria linea biologica senza in verità spiegarne il motivo.

dedicate a fiori e apiari in prossimità delle coltivazioni e la promozione di forme che sostanzialmente si richiamano ai principi dell'agricoltura integrata³⁸. Al di là del fatto che talvolta si tratta di "impegni" ad essere più sostenibili, non sempre correlati a strumenti di controllo e verifica del rispetto di quanto promesso, appare importante che i requisiti di sostenibilità emergano non solo come strumento di differenziazione sui mercati o magari di adeguamento alle richieste dei capitolati della GDO ma anche come "valore" da comunicare al pubblico.

Si deve acquisire consapevolezza che affrontare la sfida della sostenibilità vuol dire, in sintonia con quanto proposto dall'Unione Europea, ripensare il ciclo di produzione e trasformazione delle risorse biologiche rinnovabili e dei rifiuti, nell'ottica della bioeconomia³⁹, attraverso lo sviluppo di sistemi di produzione a ridotta emissione di gas a effetto serra, anche per mezzo delle più moderne tecnologie, che si adattino, attenuandoli, agli effetti negativi dei cambiamenti climatici. Per vincere la sfida non c'è dubbio che accanto agli imprenditori agricoli possono "marciare" i consumatori la cui sensibilità per le tematiche della sostenibilità può essere determinante in questa rimodulazione del sistema, verso una nuova traiettoria di sviluppo.

³⁸ Il Sistema di qualità nazionale di produzione integrata (SQNPI) è istituito dalla Legge n. 4 del 3 febbraio 2011 "Disposizioni in materia di etichettatura e di qualità dei prodotti alimentari"(art. 2, commi 3 - 9) che prevede un processo di certificazione, volto a garantire l'applicazione delle norme tecniche previste nei disciplinari di produzione integrata regionali, nel processo di produzione e gestione della produzione primaria e dei relativi trasformati. Si tratta di un sistema di certificazione volontaria affidato a verifiche svolte da Organismi di Controllo, sulla base dei piani di controllo regionali, redatti conformemente alle Linee guida nazionali per la redazione dei piani di controllo della produzione integrata (LGNPC). Le linee guida nazionali relative a queste tecniche agronomiche e di difesa integrata nonché i relativi meccanismi di adesione, gestione e controllo per il 2020 sono consultabili in rete: <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/20397>.

³⁹ Il riferimento è alla Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni "L'innovazione per una crescita sostenibile: una bioeconomia per l'Europa", Com (2012) Bruxelles, 13/2/2012 60 final. "La bioeconomia", si legge nel documento a p. 3, "comprende la produzione di risorse biologiche rinnovabili e la trasformazione di tali risorse e dei flussi di rifiuti in prodotti a valore aggiunto quali alimenti, mangimi, bioprodotto e bioenergie", La bioeconomia, si precisa ancora, comprende, tra gli altri, i settori dell'agricoltura, della silvicoltura, della pesca, della produzione alimentare, settori che "sono caratterizzati da un forte potenziale d'innovazione in quanto ricorrono a una vasta gamma di discipline scientifiche tecnologie industriali e abilitanti e a conoscenze tacite e locali". Cfr., al riguardo, BRUNORI G., BARTOLINI F., I dilemmi della bioeconomia: una riflessione sulla Bioeconomy Strategy della Commissione Europea, in *Agriregionieuropa*, 2015, 41.

La sostenibilità “etica” della filiera agroalimentare

di Lorenza Paoloni

Sommario: 1. Sostenibilità etica e agricoltura – 2. I problemi della filiera agroalimentare durante l'emergenza epidemiologica da Covid-19 – 3. Lavoro e sostenibilità nella filiera agroalimentare – 4. La sostenibilità etica ed il consumatore.

1. Sostenibilità etica in agricoltura

Il tema della sostenibilità in agricoltura è stato, e continua ad essere, al centro di numerosi e significativi documenti internazionali e nazionali¹ ed è, come è noto, uno dei *leit motiv* del nuovo percorso della PAC per i prossimi anni².

La sostenibilità etica è, tuttavia, una acquisizione recente che amplia la portata dello spettro d'azione del concetto di «sostenibilità», secondo l'accezione finora accolta, ed aggiunge ulteriori elementi qualificatori che vanno ad integrare lo stringente rapporto agricoltura/ambiente, tuttora privilegiato nel dibattito in corso su questo tema³.

Anche in dottrina il processo di cambiamento imputabile all'agricoltura sostenibile è stato presentato come un percorso quasi inevitabile per l'umanità, necessario a soddisfare l'incremento costante della domanda alimentare mantenendo, però, modelli produttivi rispettosi del suolo, delle foreste, dell'acqua: un'auspicabile «economia sociale di mercato», di cui parla Jannarelli⁴, nella quale il sistema agro-alimentare gioca una

¹ Per una apprezzabile ed esaustiva ricognizione E. CRISTIANI, Quali regole per un'agricoltura sostenibile?, in *Riv. Dir. Agr.*, 2019, 645 ss. Annotazioni critiche ma anche proposte affascinanti sul tema vengono presentate da L. BODIGUEL, *Agricoltura sostenibile: il sogno di un diritto. L'agriculture durable: un rêve de droit*, in AA. VV., *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. I, *Diritto agrario e agroambientale*, Napoli, 2014, 191, ss. Per una ampia disamina dei vari intrecci tra agricoltura e sostenibilità, A. JANNARELLI, Il diritto agrario del nuovo millennio tra *food safety*, *food security* e *sustainable agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, 512 ss.

² Anche se occorre registrare una recente posizione, non proprio in linea con quella che sembrava una direzione già intrapresa per la costruzione della PAC 2021-2027, assunta dal Parlamento Europeo che ha votato contro qualsiasi riferimento all'interno della PAC del Green Deal, della strategia sulla diversità e della strategia Farm to Fork (A. PISANÒ, *Pac, via libera dal Parlamento europeo*, in *Agronotizie*, 27 ottobre 2020).

³ Tra i primi contributi sul tema A. SOLA, *Sostenibilità ambientale e Green New Deal: prime analisi in commento alla legge di bilancio 2020*, in *federalismi.it* - n. 10/2020.

⁴ Cfr. A. JANNARELLI, *Cibo e Diritti. Per un'agricoltura sostenibile*, Torino, 2015, 149.

parte rilevante. E sempre Jannarelli preconizza, nella sua articolata indagine sulle «epoche» del diritto agrario passate – presenti – future, l'era di un nuovo diritto agrario *eco-oriented*, che coniuga il *right to food* con la *green economy*⁵ e nel quale l'attività economica deve pur sempre fornire un adeguato reddito ai propri operatori ma inserendosi «in una prospettiva più ampia nella quale l'agricoltura contribuisce alla produzione di beni pubblici, sotto forma di governo dell'ambiente, del territorio e del paesaggio agrario tale da legittimare su basi nuove la specifica attenzione della società per la sua persistenza e, dunque, per tutti coloro che vi si dedicano»⁶.

L'autore riafferma, in sostanza, quella che è ormai una funzione definitivamente riconosciuta ed assegnata al mondo agricolo: il contributo da questo fornito – attraverso strumenti di varia portata quali la multifunzionalità, la condizionalità, le nuove tecnologie, i processi produttivi eco-compatibili – all'affermazione della sostenibilità ambientale che si riverbera, inevitabilmente, anche su quella sociale, *lato sensu* intesa.

L'estensione dell'idea di sostenibilità anche all'ambito sociale, per cui la qualità dell'ambiente diventa un mezzo per la sicurezza e la tutela della salute, oltre ad essere suffragata dai documenti sui quali si ragionerà *infra*, appare ribadita da tempo dalla dottrina più avveduta.

Già W. Sachs, noto studioso tedesco dei temi dello sviluppo sostenibile nonché curatore del volume pionieristico «Il dizionario dello sviluppo»⁷, aveva colto, seppure in un contesto di analisi più generale e non riferito specificamente alla materia agricoltura, lo iato esistente tra i Sustainable Development Goals (SDGs)⁸, accolti nell'Agenda 2030 dall'Assemblea

⁵ ID., *op. cit.*, 183.

⁶ ID., *op. cit.*, 184; con riferimento allo spreco alimentare anche G. MACCIONI, *Spreco alimentare. Regole e limiti nella transizione verso modelli agroalimentari sostenibili*, Torino, 2018, 106 ss., affronta il tema dello sviluppo sostenibile nel contesto ambientale.

⁷ Il libro, ormai fuori catalogo, è stato pubblicato nel 1992 e tradotto in italiano, W. SACHS, A. TAROZZI (a cura di), *Dizionario dello sviluppo*, EGA-Edizioni Gruppo Abele, 1998 ma, per un ulteriore approfondimento del tema, si rinvia alla nuova prefazione scritta in occasione della terza riedizione dello storico volume edito dalla casa editrice inglese Zed Books: W. SACHS, *L'era dello sviluppo: un necrologio*, in *Gli Asini*, 23 settembre 2020.

⁸ Sulla distinzione tra sostenibilità e sviluppo sostenibile si sofferma L. COSTANTINO, *La sostenibilità della filiera agroalimentare nell'ottica dell'economia circolare*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 1/2017 (ma accettato per la stampa il 30.3.2019), 7; anche G. MACCIONI, *op. cit.*, 6 ss.

Generale delle Nazioni Unite⁹ e l'Enciclica *Laudato si'*¹⁰ di Papa Francesco, entrambi elaborati nel 2015.

Nello studio comparato¹¹ del documento Agenda 2030 e del messaggio del Pontefice, Sachs sostiene, infatti, che le due pubblicazioni stimano il modello dell'economia globale «ferro vecchio». Tuttavia egli evidenzia «While the Agenda 2030 seeks to repair the existing global economic model significantly, the encyclical calls for a pushing back of economic hegemony and for more ethical responsibility on all levels. While the Agenda 2030 envisions a green economy with social democratic hues, the encyclical foresees a post-capitalist era, based on a cultural shift toward eco-solidarity». Così l'etica della eco-solidarietà, che plasma l'idea di sviluppo sostenibile affermata da Francesco sul paradigma secondo cui il sociale è collegato all'ambientale, promuove un cambio culturale a livello sia locale che globale basato proprio su modelli di cooperazione economica e politica ai fini del conseguimento del «common good».

La nozione di sostenibilità sociale, è stata altresì utilizzata, da altri autori¹², per caratterizzare le filiere agricole produttive di beni fondamentali, destinati a soddisfare i bisogni alimentari primari della collettività. Si è, tuttavia, rilevato come il tema della sostenibilità sociale sia stato trattato con un certo ritardo nell'ampio dibattito che invece ha, da tempo investito la materia della sostenibilità in generale; al momento si cerca di recuperare questa lacuna volgendo lo sguardo alle sue connessioni con l'evoluzione dell'ambiente urbano ma anche ai suoi riflessi in agricoltura e, più diffusamente, nelle aree rurali secondo le tre dimensioni che le contraddistinguono: territoriale, pratico-processuale e relazionale¹³.

Nello specifico contesto qui in osservazione, l'accezione di produzione alimentare presa in considerazione non appare generica ma si riferisce, segnatamente, al «cibo» e richiama, dunque, quel complesso di questioni

⁹ L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità. Sottoscritta il 25 settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri delle Nazioni Unite, e approvata dall'Assemblea Generale dell'ONU, l'Agenda è costituita da 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile – Sustainable Development Goals, SDGs – inquadrati all'interno di un programma d'azione più vasto costituito da 169 target o traguardi, ad essi associati, da raggiungere in ambito ambientale, economico, sociale e istituzionale entro il 2030.

¹⁰ Papa Francesco, *Lettera Enciclica, Laudato Si'. Sulla cura della casa comune*, Città del Vaticano, 2015.

¹¹ W. SACHS, *The Sustainable Development Goals and Laudato si': varieties of Post-Development?*, in *Third World Quarterly*, 2017, 11 ss.

¹² Così F. DI IACOVO, G. BRUNORI, S. INNOCENTI, *Il cibo come scelta collettiva: le nuove dimensioni del civismo negli alimenti*, S. SIVINI, A. CORRADO (a cura di), *Cibo locale. Percorsi innovativi nelle pratiche di produzione e consumo alimentare*, Napoli, 2013, 125.

¹³ F. DI IACOVO, *Social sustainability in agriculture*, Congresso SIDEA, 26-28 Settembre 2013, Lecce.

che toccano, come è stato rilevato, l'equità e la giustizia intra-generazionale e intergenerazionale attinenti proprio all'accesso al cibo ed, in generale, alle risorse di base. E' evidente, pertanto, che «fenomeni di sfruttamento sociale, di lesione dei diritti dei lavoratori, scarsa trasparenza nella distribuzione del valore creato [...] sono tutti fattori che rappresentano motivo di preoccupazione individuale e collettiva concorrendo alla riduzione dei beni pubblici sociali creati, su scala locale o internazionale, tramite la produzione di cibo»¹⁴.

Quindi, anche secondo questa visione prospettica, affiora un carattere "etico" della sostenibilità sociale rappresentato dalla centralità del cibo, inteso come bene essenziale per la sopravvivenza dell'uomo, per la cui realizzazione è indispensabile anche il rispetto dei diritti dei lavoratori che operano nella catena agroalimentare. Il venir meno di questo requisito non solo pregiudica la natura sostenibile del cibo ma anche l'insieme dei *public goods* che ne originano, secondo quanto si è già anticipato *supra*.

L'accoglimento di una concezione onnicomprensiva dell'idea di sostenibilità riferita all'agricoltura proviene, proprio in questo periodo particolarmente impegnativo per l'Europa e per il resto del pianeta, da un documento della Commissione¹⁵, ormai identificato con il titolo sintetico *A Farm to Fork Strategy*, che indica chiaramente come la strategia dal produttore al consumatore vada indirizzata verso un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente ed afferma, altresì, esplicitamente che «Le persone prestano un'attenzione sempre maggiore alle questioni ambientali, sanitarie, sociali ed etiche e, ora più che mai, ricercano valore negli alimenti ». Tra i nuovi obiettivi mirati a «costruire una filiera alimentare che funziona per i consumatori, i produttori, il clima e l'ambiente» si evidenzia, per quello che qui interessa, «l'accessibilità economica degli alimenti generando nel contempo rendimenti economici *più equi* nella catena di approvvigionamento» in modo da rendere gli alimenti maggiormente sostenibili oltre che più accessibili dal punto di vista economico ma anche al fine di migliorare la competitività del settore UE dell'approvvigionamento, promuovendo il commercio equo e creando nuove opportunità commerciali.

Inoltre emerge nell'importante documento che i nuovi propositi della UE sono indirizzati a garantire non solo la condizione fondamentale dell'integrità del mercato unico ma anche ad assicurare la salute e la sicurezza sul lavoro. Per tale motivo gli obiettivi ulteriori da perseguire

¹⁴ F. DI IACOVO, G. BRUNORI, S. INNOCENTI, op. cit., 126.

¹⁵ 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*, Bruxelles, 20 maggio 2020, COM(2020) 381 final.

concernono l'attenuazione degli impatti socioeconomici sulla filiera alimentare e la garanzia che i principi chiave sanciti dal pilastro europeo dei diritti sociali siano rispettati, specialmente per quanto riguarda i lavoratori precari, stagionali e non dichiarati. In particolare si afferma che «Le considerazioni sulla protezione sociale e sulle condizioni lavorative e abitative dei lavoratori, come pure sulla tutela della salute e della sicurezza, rivestiranno un ruolo fondamentale nella costruzione di sistemi alimentari equi, solidi e sostenibili».

2. I problemi della filiera agroalimentare durante l'emergenza epidemiologica da Covid-19

Il sistema agroalimentare attualmente operativo sul mercato globale, e che influenza inevitabilmente anche le dinamiche di quello locale, presenta, come è purtroppo noto, delle evidenti distorsioni sia dal punto di vista giuridico che economico e sociale; esso appare concentrato nelle mani di poche e grandi imprese che comprimono e soffocano la libertà contrattuale dei piccoli produttori agricoli anche attraverso lo strumento giuridico-economico dell'integrazione verticale¹⁶ e mediante il controllo a monte e a valle delle singole filiere produttive, ignorando spesso la sostenibilità delle risorse impiegate, gli equilibri socio-ambientali ed il rispetto delle regole sul lavoro¹⁷.

Va peraltro precisato che, come ribadisce da tempo Jannarelli¹⁸, l'alto numero delle aziende che caratterizza il settore agricolo non consente ad alcuna di esse di incidere significativamente sull'offerta complessiva e sulla determinazione del prezzo. Quindi anche in caso di riduzione del prezzo del bene commercializzato, la produzione di ciascuna impresa non diminuisce anzi può perfino aumentare. Perciò, diversamente da quanto avviene in altri settori produttivi, il singolo agricoltore non è in grado di reagire efficacemente agli andamenti altalenanti dei prezzi e dunque non

¹⁶ Per alcune considerazioni critiche in argomento si rinvia a L. PAOLONI, *Gli accordi interprofessionali in agricoltura*, Padova, 2000, 36 ss. Di recente anche N. LUCIFERO, *Le pratiche commerciali sleali nel sistema delle relazioni contrattuali tra imprese nella filiera agroalimentare*, Milano, 2017, 45 ss. e S. MASINI, «Tracce» di diritto agrario, Bari, 2019, 158 ss. Un'analisi di ampio respiro, che tocca anche la questione in esame in una prospettiva comparatistica, è tra gli ultimi lavori di A. JANNARELLI, *Il mercato agroalimentare europeo*, in *Diritto agroalimentare*, 2020, 336 ss.

¹⁷ Per ulteriori sintetiche ma puntuali considerazioni sul tema, M. PERROTTA, *Il supermarket, il caporale, il contadino: l'agricoltura italiana di questi anni*, in *Lo Straniero*, anno XX, n. 198/199/200, dicembre 2016/febbraio 2017, pp. 12-17.

¹⁸ Per ulteriori approfondimenti sul punto, A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, II ed., Bari, 2018, in particolare pag. 166 e ss.

può aumentare o diminuire i livelli di produzione in funzione del cambiamento della domanda dei beni agricoli, rimanendo in una posizione di dipendenza all'interno della filiera e di *price taker* rispetto agli acquirenti del prodotto.

Più specificamente, il settore agricolo, e quello agro-alimentare in particolare, si contraddistingue, altresì, dagli altri comparti produttivi per una serie di peculiarità che si possono così, seppur concisamente, riassumere: la stagionalità e la flessibilità della domanda; la mobilità territoriale; un sistema produttivo molto frammentato e non integrato; le dinamiche lavorative il più delle volte informali e dunque non controllabili. Purtroppo questa particolare e segmentata articolazione del settore in osservazione induce inevitabilmente all'esposizione a forme di lavoro sommerso che vedono coinvolti, frequentemente, anche lavoratori stranieri irregolari e alla reiterazione di fenomeni, sanzionati dal legislatore e visti con disappunto dall'opinione pubblica, quali il caporalato¹⁹.

Ai fini del ragionamento in corso è, altresì, da rimarcare che una delle maggiori criticità a tutt'oggi irrisolte nella filiera agro-alimentare consiste, segnatamente, nella determinazione del prezzo di vendita del prodotto lungo il processo produttivo²⁰. Tale prezzo è influenzato dal costo del personale che è considerato, al contempo, uno "dei costi comprimibili e lo è soprattutto quando il potere contrattuale dell'imprenditore agricolo è basso e ciò avviene in gran parte delle filiere ove è carente la capacità di aggregazione degli agricoltori"²¹.

¹⁹ Come è noto, il caporalato si riferisce ad un sistema illecito di intermediazione e di sfruttamento del lavoro da parte di intermediari illegali (caporali) che arruolano la manodopera. Con Legge 29 ottobre 2016, n.199, *Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo*, in particolare attraverso l'art. 603 bis c.p., il legislatore ha tentato di garantire una maggiore efficacia di contrasto al fenomeno dello sfruttamento lavorativo in agricoltura e di armonizzare le diverse norme esistenti in materia.

²⁰ Sulla questione si rinvia ai numerosi studi sul tema svolti da I. CANFORA. Da ultimo, I. CANFORA, *Raggiungere un equilibrio nella filiera agroalimentare. Strumenti di governo del mercato e regole contrattuali*, <http://romatrepress.uniroma3.it/wp-content/uploads/2020/06/11.ibri-canf.pdf>. Un interessante indagine empirica, di taglio economico, punta ad analizzare il rapporto esistente tra prezzo del prodotto e salario in un contesto di articolate e complesse relazioni agroindustriali, partendo dalla considerazione che «la profonda trasformazione dei rapporti tra l'impresa agricola e le restanti componenti del sistema agroindustriale abbia accentuato l'importanza dell'imprenditorialità, esaltando la focalizzazione sui rapporti lungo la filiera, ma riducendo l'attenzione nei confronti dei rapporti tra i fattori della produzione» (N. GASTALDIN, G.MARTINO, L.TURCHETTI, *Ipotesi per la determinazione di un salario equo per i lavoratori agricoli*, in AA. Vv., *Osservatorio Placido Rizzotto Flai-Cgil, Agromafie e caporalato*, Quinto Rapporto, Roma, 2020, 161 ss.).

²¹ F. CICONTE, *Una legge importante ma non sufficiente*, in F. DI MARZIO (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, con Prefazione di G. C. CASELLI, Roma, 2017, 30.

Durante il confinamento delle persone e delle merci, richiesto per il contenimento della diffusione del Coronavirus, le diverse criticità presenti nello svolgimento della catena produttiva alimentare sono emerse con particolare visibilità agli occhi di una platea ampia di consumatori che si è trovata a focalizzare l'attenzione proprio sull'insostenibilità delle filiere agroalimentari e delle condizioni economiche dei produttori posti a monte del processo produttivo. Al contempo, tale specifica contingenza ha consentito di disvelare una realtà socio-economica, per molti inedita, che caratterizza partitamente la filiera agro-alimentare e che riguarda, appunto, il lavoro bracciantile ma anche la “piaga” del caporalato. Il caporalato, nelle sue molteplici espressioni, appariva finalmente regolamentato dal legislatore e, secondo alcuni, in via definitiva dal punto di vista giuridico²², dopo lunghe stagioni di rimostranze da parte delle organizzazioni rappresentative degli interessi dei braccianti – che non sempre ricomprendono, però, tutte le categorie di lavoratori agricoli più vulnerabili (ad. es. i contadini) – ma anche di impegni espressi (e non sempre mantenuti) dalle forze di governo che si sono succedute negli ultimi anni²³ per la risoluzione di una questione ad alto impatto sociale.

In realtà la situazione di emergenza decretata per ridurre gli effetti nefasti del Covid-19 ha reso evidente che non solo il caporalato non era stato sconfitto ma, soprattutto, le condizioni dei rapporti di lavoro e quelle igienico-sanitarie in cui versavano le manovalanze (italiane e straniere) impegnate nella raccolta dei prodotti agricoli continuavano a non essere conformi alle più elementari regole, anche quelle della mera convivenza civile. Un popolo di «invisibili», secondo le parole della ministra Bellanova, anche lei ex bracciante, che consentiva il funzionamento della filiera agroalimentare ma senza la tutela dei diritti fondamentali, quali quelli appunto della salute e del lavoro²⁴.

²² D. MANCINI, I «Decreti Salvini». I lavoratori agricoli stranieri diventano più vulnerabili, in *Agromafie e caporalato*, *cit.*, 43, tuttavia sottolinea come il caporalato «sia soltanto una concausa o spesso solo una conseguenza delle politiche miopi in tema di migrazioni, regolazione del mercato del lavoro, accesso ai diritti delle fasce deboli, contrasto alle organizzazioni criminali».

²³ Oltre al volume di autori vari sul tema F. DI MARZIO (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, con Prefazione di G.C.CASELLI, Roma, 2017, numerosi i contributi a carattere interdisciplinare V. LECCESE, D. SCHIUMA, Strumenti legislativi di contrasto al lavoro sommerso, allo sfruttamento e al caporalato in agricoltura, in *Agriregionieuropa*, anno 14, 55, dicembre 2018; W. CHIAROMONTE, «Cercavamo braccia, sono arrivati uomini». Il lavoro dei migranti in agricoltura fra sfruttamento e istanze di tutela, in *Dir. lavoro e rel. ind.*, 2018, 2, 321 ss; F. CICONTE, S. LIBERTI (a cura di), *Terzo Rapporto della Campagna #FilieraSporca, Spolpati. La crisi dell'industria del pomodoro tra sfruttamento e insostenibilità*, 2016.

²⁴ Tali aspetti della filiera agroalimentare italiana sono stati rimarcati in più parti, seppur poco prima dell'arrivo dell'ondata pandemica in Italia, nella «Dichiarazione della Sig.ra Hilal Elver, Relatrice Speciale delle Nazioni Unite sul diritto al cibo, sulla sua

La filiera agroalimentare italiana, esaltata nelle sue massime espressioni attraverso i prodotti tipici e di qualità commercializzati in tutto il mondo, e dal primato internazionale del *Made in Italy*, appariva a sua volta «contagiata» a monte da un virus potente ma, potenzialmente, debellabile: quello della (duplice) discriminazione sociale operata nei confronti dei lavoratori più vulnerabili ma indispensabili per la produzione di alimenti.

In piena pandemia sono, così, riaffiorati i temi del conflitto storico-sociale che dai tempi di Di Vittorio, transitando per le immagini più poetiche ma non meno drammatiche di Rocco Scotellaro hanno, periodicamente, segnato il mondo agricolo ed in particolare quello contadino. Si tratta di un conflitto che coinvolge le persone più vicine alla terra, ovvero coloro che da tale risorsa naturale traggono il sostentamento per la loro sopravvivenza e la dignità di un lavoro. E si tratta di una condizione che è stata oggetto di una specifica Dichiarazione universale, giunta nonostante la preesistenza, a livello planetario, di numerose Carte internazionali già poste a tutela dei soggetti più deboli che popolano ogni angolo del mondo.

La Dichiarazione ONU sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali²⁵ si contraddistingue, per quanto appena detto, nel panorama delle analoghe Carte internazionali, proprio per aver assegnato, per la prima volta, una centralità sul piano giuridico e a livello globale alla figura del «contadino», sovente collocata nell'alveo di una concezione ancestrale, medievale, fuori dal tempo che simboleggia, peraltro, anche la subordinazione sociale e politica che spesso vive questo soggetto in molte parti del mondo²⁶.

La Carta si rivolge dunque ai contadini (*peasant*, nella versione inglese, e dunque non *farmer*) ma anche a chi, per ragioni diverse, dipende per la sua sussistenza dalla terra ed ha un rapporto diretto e speciale con essa ovvero coloro che svolgono un'agricoltura artigianale o su piccola scala, coltivando piante, allevando bestiame, dedicandosi alla pastorizia, svolgendo l'attività di pesca, di silvicoltura, di caccia, di raccolta dei frutti della natura o attività artigianali e di altro genere nelle aree rurali. In questo contesto di riferimento rientrano a pieno titolo, oltre ai popoli

visita in Italia, 20-31 gennaio 2020», in https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25512&LangID=E#_ftn50.

²⁵ La Dichiarazione è stata approvata con 121 voti a favore, 8 contrari e 54 astensioni. Più specificamente si tratta di: United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas, UN Doc. A/RES/73/165, 17 dicembre 2018, in http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/165.

²⁶ Si segnalano, tra gli altri, due importanti studi sulla figura ed i problemi del «contadino» moderno: J.D. VAN DER PLOEG, *I nuovi contadini. Le campagne e le risposte della globalizzazione*, Roma, 2009 (ed. ital.) e A. A. DESMARAIS, *La Via Campesina. La globalizzazione e il potere dei contadini*, Milano, 2009 (ed. ital.).

indigeni, le comunità locali stanziali che lavorano la terra, i transumanti, i nomadi e i seminomadi, coloro che non possiedono la terra per svolgere l'attività agricola, ma anche i lavoratori stipendiati, i lavoratori migranti, indipendentemente dal loro status giuridico, e gli stagionali che lavorano nelle piantagioni, nelle aziende agricole, nelle foreste e nelle aziende dedite all'acquacoltura nonché nelle imprese agroindustriali. Si tratta, cioè, di categorie di soggetti che consentono l'effettivo articolarsi delle filiere agroalimentari ed in particolare delle filiere corte, considerate le più sostenibili dal punto di vista ambientale ma che non sempre lo sono sotto quello sociale²⁷.

Come è stato di recente ribadito anche da uno studio europeo sul tema²⁸, le imprese agricole di piccole dimensioni svolgono infatti nelle aree rurali (multi) funzioni rilevanti sotto il profilo ambientale e sociale, producendo e commercializzando prodotti di qualità pur all'esterno dei circuiti dei mercati tradizionali. Tuttavia essi operano in contesti molto dinamici ma non vantaggiosi economicamente, anche in considerazione del fatto che l'attuale sistema di finanziamenti predisposti all'interno della PAC è diretto a sostenere, prevalentemente, le grandi imprese. Ciò determina per le piccole imprese, ma in realtà anche per le grandi aziende beneficiarie dei sostegni comunitari – seppure per ragioni evidentemente di natura diversa – la necessità di comprimere alcuni dei costi di produzione del prodotto alimentare e di contenere, dunque, il prezzo di vendita del prodotto al fine di consentire l'accesso al cibo alla più ampia fascia di consumatori: il fattore sul quale si può più agevolmente intervenire è senz'altro il lavoro.

Tuttavia emerge, secondo quanto, con la consueta chiarezza, denunciato da Oliver de Schutter²⁹, Relatore speciale Onu sulla povertà estrema e i diritti umani, un dato allarmante e cioè che «Il budget della Pac ammonta a 68 miliardi di euro: una somma di denaro decisamente significativa. Ma non per questo dovrebbe essere utilizzata per distribuire sussidi a datori di lavoro che non rispettano i diritti della manodopera agricola. Eppure, i sussidi vanno alle aziende più grandi, che per definizione hanno

²⁷ Per alcune riflessioni su questo importante documento si rinvia a L. PAOLONI, S. VEZZANI, La Dichiarazione ONU sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali: prime riflessioni, in *Federalismi.it, Focus Human Rights*, n. 1/2019, 1 ss.; L. PAOLONI, A. VESPAZIANI, «Ogni solco ha un nome». Contadini e soggettività giuridica: spunti a partire dall'opera di Rocco Scotellaro, in *Annali del Dipartimento Giuridico*, Università degli Studi del Molise, *Studi in onore di V. Petrucci*, 20/2019, Napoli, 301 ss.

²⁸ SAPEA, *A Sustainable Food System For The European Union*, Berlino, 2020, 140, pdf.

²⁹ OLIVER DE SCHUTTER, intervento a Slow Food, <https://www.slowfood.it/verso-la-nuova-pac-come-rendere-il-sistema-di-produzione-alimentare-europeo-piu-sostenibile-dal-punto-di-vista-ambientale-e-sociale/>, 8 settembre 2020.

maggiormente bisogno di reclutare lavoratori stagionali, spesso a costi molto bassi».

Durante il *lockdown* gran parte delle attività essenziali per l'articolazione delle filiere agroalimentari, e per i cittadini confinati nelle loro abitazioni che grazie alle piccole aziende agricole spesso collocate nelle aree periurbane sono riusciti ad approvvigionarsi dei prodotti alimentari, sono così avvenute senza il rispetto dei diritti dei braccianti, quali lavoratori della terra, ma perfino senza il rispetto della loro salute, in quanto costretti ad operare in assenza dei dispositivi di sicurezza previsti dai decreti governativi per tutti i cittadini³⁰.

Una situazione che è divenuta esplosiva, marcata da uno sciopero singolare³¹, quello dei lavoratori non regolari e, di fatto, non esistenti per la legge italiana, che ha accompagnato il varo, nel decreto «Rilancio»³², di una mega-norma contenente una serie di disposizioni mirate alla regolizzazione (anche) dei lavoratori della terra. Un intervento del legislatore da subito ritenuto poco adeguato alle effettive esigenze dei braccianti agricoli impegnati nei giorni della quarantena nella raccolta dei prodotti di maggiore pregio della stagione agro-alimentare del nostro paese e che dunque non è risultato realmente fondato sulle radici della sostenibilità etica, come ci si sarebbe aspettati.

Una situazione di sfruttamento dei lavoratori stagionali impiegati nel settore agricolo, purtroppo, diffusa anche tra gli altri paesi europei. Come denuncia l'EFFAT³³, circa quattro milioni di lavoratori agricoli operano infatti senza documenti, in condizioni di lavoro deplorabili: vivono spesso in container o segregati in rifugi costruiti in baraccopoli sovraffollate

³⁰ La realtà quotidiana ha mostrato un sistema di irregolarità in cui i dispositivi sanitari sono inesistenti, le paghe sono da fame e gli orari di lavoro interminabili. La situazione in cui versano i lavoratori agricoli si è inaspita maggiormente durante l'epidemia. L'assenza di dispositivi consoni a evitare la diffusione del contagio, quali guanti e mascherine, gli orari di lavoro prolungati e l'assenza di regole relative al distanziamento sociale, sono le condizioni di disagio che si sono andate ad aggiungere a quelle già esistenti quali i bassissimi salari, le condizioni malsane degli alloggi nei quali i braccianti sono costretti a vivere, i maltrattamenti inflitti. Un episodio di particolare violenza risale al 22 marzo 2020 quando, nell'agro pontino, un giovane indiano è stato pestato e buttato in un canale di scolo nella zona di Terracina. Per quel pestaggio sono attualmente indagati i titolari dell'azienda in cui la vittima prestava il suo lavoro. Sul caso riportato si veda l'articolo di C. PISTILLI, Latina, licenzia e pesta bracciante che chiede mascherine e protezioni: arrestato imprenditore agricolo, in *la Repubblica*, 18 maggio 2020.

³¹ Lo sciopero, si è svolto durante la pandemia, il 21 maggio 2020, sotto lo slogan #nonsonoinvisibile.

³² D.l. n. 34 del 19 maggio 2020, *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*, in *GU Serie Generale* n.128 del 19-05-2020 - Suppl. Ordinario n. 21.

³³ L'EFFAT è l'acronimo di *European Federation of Food, Agriculture and Tourism Unions*.

senza acqua corrente, elettricità e servizi igienico-sanitari adeguati dove, evidentemente, il distanziamento sociale "non è un'aspettativa realistica"³⁴.

D'altro canto non può non rimarcarsi che l'agricoltura italiana, nel suo complesso, ha rappresentato un baluardo all'emergenza alimentare, che avrebbe potuto affiancare tragicamente quella economica e sociale durante il *lockdown*. Come si è già evidenziato le filiere agroalimentari hanno comunque operato durante la quarantena e ciò ha determinato, a posteriori, un salto qualitativo nella percezione della loro importanza economica tanto che l'89,2% degli italiani è convinto che dopo il Covid-19 il settore agricolo sarà strategico per la crescita dell'economia mentre l'87,9% lo ritiene il motore per la creazione di nuovi posti di lavoro³⁵. Grazie, dunque, al ruolo svolto dalla filiera agroalimentare, ed in particolare dalle imprese operanti nelle filiere corte, nella fase di confinamento degli italiani si è ribadito un valore anche sociale all'agricoltura che è riuscita a garantire, attraverso le sue numerose articolazioni, l'approvvigionamento delle persone recluse in casa³⁶. Naturalmente ciò è avvenuto anche affrontando rischi sanitari per i lavoratori e gli operatori, in generale, coinvolti che si sono affiancati ai rischi derivanti dalle condizioni di lavoro non sempre conformi agli standard salariali e non ovunque rispettosi della dignità delle persone, come si è appena visto.

³⁴ Così K. BRAGASON, *I lavoratori dell'agroalimentare duramente colpiti dal Covid-19*, in AA. VV., *Agromafie e caporalato*, cit., 16. K. BRAGASON è il Segretario Generale dell'EFFAT.

³⁵ *Osservatorio del mondo agricolo Enpaia-Censis, Il valore dell'agricoltura per l'economia e la società italiana post Covid-19*, Report Finale, Roma, 15 luglio 2020, 5.

³⁶ Sul punto si vedano anche le considerazioni svolte dal Segretario generale nelle Conclusioni del Consiglio Europeo, *Council Conclusions on the Farm to Fork Strategy - Council Conclusions (19 October 2020)*, in Council of the European Union, Brussels, 19 October 2020, 12099/20: «Agrees with the Commission that the COVID-19 pandemic highlights the vital role of the single market supply chains and the importance of robust and resilient food systems, while noting the complexity of food supply chains. Furthermore, Agrees that European citizens' access to a sufficient and varied supply of high-quality, nutritious, safe and sustainably produced food at reasonable prices must constantly be ensured in order to achieve food security and nutrition. A common European response to crises affecting food systems is needed to mitigate their socio-economic impact in the EU, to ensure food security, nutrition and safety, and to safeguard public health. Emphasises that there is a need to move towards a smart integration of global, regional and local food systems including shorter supply chains, in such a way that these strengthen one another and increase food security, in accordance with the principles of the single market».

3. Lavoro e sostenibilità nella filiera agroalimentare

Come è stato già ben descritto alcuni anni orsono³⁷, la rapida espansione della base globale dei consumatori comporterà in Europa un incremento considerevole della domanda di manodopera a basso costo ed un conseguente aumento dello sfruttamento della manodopera stessa nei settori economici tradizionalmente colpiti da tale fenomeno, come l'ospitalità, l'edilizia o le pulizie. Ma, si avverte, che potrebbero anche essere interessati settori tipicamente non associati a questo fenomeno criminoso. In particolare il documento non menziona esplicitamente le filiere agroalimentari ma è evidente che esse sempre più rappresentano un ambito, neanche troppo circoscritto, ove lo sfruttamento dei lavoratori è un dato purtroppo caratterizzante le dinamiche operative che ne consentono il funzionamento.

Risulta dunque necessario prospettare delle soluzioni che non siano soltanto di natura repressiva o sanzionatoria ed affidate esclusivamente ai precetti normativi.

Il documento dell'European Union Agency for Fundamental Rights³⁸, in ossequio ai principi enunciati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (UE), seleziona in essa una serie di situazioni giuridiche di particolare importanza per i lavoratori che si spostano all'interno dell'UE o che vi fanno ingresso (segnatamente gli artt. 1, 5, 15, 21, 29, 30, 31, 32, 38, 47) e suggerisce alcuni interventi qualificanti: rafforzare il quadro giuridico mirato a proteggere i diritti dei lavoratori a condizioni di lavoro eque e giuste; migliorare i sistemi di monitoraggio, delle ispezioni sul luogo di lavoro e delle indagini; incoraggiare le vittime a denunciare gli abusi; rafforzare la cooperazione transfrontaliera nei settori ove più grave è lo sfruttamento dell'attività lavorativa; creare un clima di tolleranza zero nei riguardi delle varie forme di sfruttamento; migliorare la prevenzione anche mediante sistemi di norme vincolanti e certificazioni affidabili. Quest'ultima misura proposta ben si inquadra nella cornice delle questioni che toccano le filiere agroalimentari, come si vedrà *infra*, ma aiuta anche a rafforzare l'idea della rilevanza della loro sostenibilità etica, secondo quanto le recenti vicende dell'emergenza epidemiologica hanno evidenziato, a volte con toni perfino drammatici³⁹, anche in previsione di quello che è stato annunciato ovvero una situazione di crisi

³⁷ EUROPOL, *Exploring tomorrow's organised crime*, l'Aia, 2015, 26.

³⁸ https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-severe-labour-exploitation-summary_it.pdf.

³⁹ Associazione Rurale Italiana, *Covid 19. L'economia contadina e l'impatto che verrà. Cosa fare per tutelare l'agricoltura contadina nel post-emergenza*, 5 maggio 2020, <https://www.croceviaterra.it/comunicato-stampa/covid-19-leconomia-contadina-e-limpatto-che-verra/>.

senza precedenti a causa del Covid-19 che potrebbe portare ad un grande shock economico multi sfaccettato la cui durata è prevista fino alla meta del 2021⁴⁰.

Affiora in sostanza, a livello locale ma anche globale, un'esigenza generale di sostenibilità della filiera agroalimentare, una sostenibilità che si vuole misurabile e certificata durante il processo produttivo affinché essa determini un'equa distribuzione del valore lungo tutta la catena ed una graduale eliminazione dei costi sociali connessi alle condizioni di sfruttamento della manodopera utilizzata⁴¹. In tale prospettiva la sostenibilità non deve (più) essere considerata un costo per le aziende ma, secondo gli orientamenti più recenti, un valore aggiunto del prodotto; essa, peraltro, non deve riguardare soltanto i fattori ambientale ed economico ma deve includere pure quelli sociale e lavorativo come si è cercato di spiegare.

L'impronta della sostenibilità sulla filiera agroalimentare, nella prospettiva qui riportata, oggi è anche presente nel *Green Deal* europeo, in particolare nel documento della Commissione europea di maggio 2020⁴², noto come *A Farm to Fork Strategy*, di cui si è fatta menzione *supra*. Come è infatti stato prontamente osservato, in un primo commento alla Comunicazione, «i metodi di produzione agricola saranno chiamati a ridurre l'agrochimica, i fertilizzanti, gli antibiotici, ad aumentare la sostanza organica per catturare CO₂ nel suolo (*carbon farming*), con più agricoltura biologica, più innovazioni tecnologiche e digitali, più biogas per l'economia circolare, più fotovoltaico nei fabbricati, più equità nella distribuzione del valore nella filiera, più rispetto del lavoro, più alimenti sani»⁴³. Tuttavia si è già avvertito che sebbene "la strategia F2F proponga una visione del cambiamento che pone grandi speranze nelle aziende e nei consumatori come motori del cambiamento" ignori, però, il ruolo specifico degli agricoltori, dei lavoratori del settore alimentare ma anche dei cittadini e dei movimenti sociali come agenti cruciali del cambia-

⁴⁰ EC (2020), *Short-term outlook for EU agricultural markets in 2020*, European Commission, DG Agriculture and Rural Development, Brussels.

⁴¹ Anche la FAO, nel suo consueto *Report* su agricoltura e cibo, FAO, *The future of food and agriculture - Alternative pathways to 2050*, Rome, 2018, 149, <http://www.fao.org/3/I8429EN/i8429en.pdf>, evidenzia come: «Moving towards sustainability may help increase farm profitability and/or agricultural employment. Sustainable agricultural practices can raise farm profitability and/or labour opportunities in agricultural sectors. This would contribute to a more equitable distribution of income, which may in turn be critical to improve food security and nutrition».

⁴² Comunicazione della Commissione, *Una strategia «Dal produttore al consumatore»*, cit., 2.

⁴³ A. FRASCARELLI, La rivoluzione verde che può favorire l'agricoltura italiana, in *L'Informatore agrario*, 2020, 21, 5.

mento del sistema alimentare⁴⁴, di talchè l'affermazione dei principi della sostenibilità etica, senza il coinvolgimento dei diversi e più vulnerabili protagonisti del processo produttivo, stenta a realizzarsi effettivamente.

Al momento esistono, tuttavia, degli strumenti internazionali di *soft law* diretti a promuovere, presso le imprese agroalimentari, l'adozione di *standard* e codici di condotta che pongano attenzione a: diritti umani, diritti dei lavoratori, sicurezza alimentare, salute, accesso alla terra e alle risorse naturali, benessere degli animali, etc. Tra le linee guida più accreditate, e conformate ai criteri appena enunciati, vanno senz'altro menzionate le OECD-FAO *Guidance for Responsible Agricultural Supply Chains*, che si rivolgono a tutte le varie tipologie di catene agroalimentari operanti nel mondo⁴⁵.

Tali linee guida e raccomandazioni proposte dalla FAO potrebbero, dunque, essere tradotte in specifici *label* che compaiono sul prodotto finale per attestare l'avvenuto svolgimento dell'attività realizzata lungo tutta la filiera e rispettosa dei criteri suggeriti dallo strumento di *soft law*, secondo appunto parametri di sostenibilità condivisi a livello internazionale.

Modelli virtuosi di certificazione privata, alcuni in via di affermazione altri già sperimentati, che genericamente si muovono nella direzione del riconoscimento del rispetto dei criteri etici, riferiti all'osservanza delle regole sul lavoro e considerati come valore aggiunto del prodotto finale, sono già presenti sia a livello locale che mondiale. Piuttosto diffusa è la certificazione internazionale SA8000 che si rivolge partitamente ai lavoratori, anche del settore agroalimentare, perché costituisce una garanzia al riconoscimento ed al rispetto dei loro diritti; ai consumatori, perché al momento dell'acquisto possano scegliere, conoscendo i comportamenti sociali delle aziende che finanziano, acquistandone i prodotti; alle imprese, perché possano ottenere un vantaggio competitivo basato non più su fattori come il basso costo della mano d'opera od altre forme di sfruttamento, ma sull'immagine derivante dalle garanzie fornite circa l'eticità del proprio ciclo produttivo.

Un modello più specifico e recente di certificazione etica privata, di cui si è occupata la stampa anche internazionale, riguarda l'introduzione del Marchio di qualità «Jamme», certificato con un bollino «etico» dall'Associazione internazionale anticaporalato NoCap, che dovrà comparire in alcuni supermercati del Mezzogiorno, come A&O, Dok, Famila,

⁴⁴ Risposta collettiva degli studiosi della Sovranità alimentare alla Strategia Farm to Fork, 5 giugno 2020, in <https://www.croceviaterra.it/europa/unanalisi-sulla-strategia-farm-to-fork-rivolta-alla-commissione-europea/>.

⁴⁵ In argomento, D. BRANCHINI, The National Contact Points for the OECD Guidelines for Multinational Enterprises: A global «network» for a responsible agri-food supply chain, in *Economia agro-alimentare*, 2019, vol. 21, 2, 523.

Iperfamila e Sole365, applicato a cinque tipologie di conserve di pomodoro biologico, frutta e verdura fresche.

Il Gruppo Megamark (*leader* del sud Italia nella distribuzione organizzata grazie a oltre 400 supermercati diretti e affiliati) ha deciso di investire in questo progetto che ha lo scopo di portare nella grande distribuzione prodotti realizzati seguendo tutti gli *standard* etici e di rispetto delle leggi sul lavoro, ma anche di tutela ambientale e della salute delle persone, cercando di mantenere un prezzo di vendita che non renda i prodotti «fuori mercato»⁴⁶. Anche la Rete Perlaterra, che ingloba imprese agricole che promuovono pratiche agroecologiche di lavoro della terra, ha sostenuto il progetto.

Si tratta del primo sistema italiano di tracciabilità della filiera agroalimentare, con certificazione di eticità, riconosciuto dalla grande distribuzione che tutela sia i lavoratori che i produttori agricoli coinvolgendo, al momento, circa trenta aziende produttrici.

Anche nel settore vitivinicolo, notoriamente sensibile alle tematiche di tutela del territorio e di rispetto delle buone pratiche, stanno prendendo piede diversificati modelli di certificazione concernenti i disciplinari di sostenibilità adottati dalle imprese, in una prospettiva che mira a coniugare il profilo ambientale con quello economico-sociale pur non privilegiando in modo esclusivo quello riferito al lavoro ma attribuendo ad esso un rilievo specifico⁴⁷.

Proviene, invece, dagli Stati Uniti l'*Agricultural Justice Projects* o *AJP*⁴⁸ che certifica il rispetto dei diritti dei lavoratori americani nella filiera agroalimentare attraverso un *label* che introduce *standards* di equità. Tale certificazione viene attribuita quando si verifica il rispetto di diritti elementari, ovvero orari di lavoro accettabili, malattia e maternità/paternità retribuite almeno in parte, il diritto a lavorare senza rischiare di compromettere la salute per l'esposizione professionale a sostanze tossiche, il sostegno per la disoccupazione (per esempio per gli incarichi stagionali) ed altre istanze elementari, ma non scontate per chi lavora nei campi.

L'obiettivo generale è quello di creare un'etichetta che includa tre elementi principali: relazioni (dall'agricoltore all'acquirente al lavoratore agricolo ai bambini cresciuti nelle fattorie), protezione ambientale,

⁴⁶ G. ROSINI, Caporalato, NoCap lancia la prima filiera etica per assumere le vittime con contratti regolari: «Grande distribuzione nel rispetto della legge», in *il Fatto Quotidiano*, 23 settembre 2019, www.ilfattoquotidiano.it.

⁴⁷ Si fa riferimento al progetto VIVA (Valutazione dell'impatto della vitivinicoltura sull'ambiente) e ad Equalitas s.r.l. sulle due esperienze in atto nel nostro paese si sofferma E. CRISTIANI, Dal cibo biologico al vino sostenibile?, in *Dir. agroalim.*, 2019, 428 ss.

⁴⁸ <https://www.agriculturaljusticeproject.org/en/>. Il sito illustra le finalità della certificazione ed i contenuti.

conflitti di lavoro e risoluzione dei conflitti, secondo lo slogan «Relazioni sane e ambiente salubre rendono il cibo salutare».

La prima azienda americana ha ricevuto il marchio nel 2014, e da allora ce ne sono state altre sei, tutte di notevoli dimensioni, che hanno aderito al progetto. Nel frattempo, i promotori del *label* stanno cercando di diffondere la certificazione ancora sconosciuta alla stragrande maggioranza degli americani. L'intento è di aumentare la consapevolezza dell'opinione pubblica sulla necessità di migliorare la situazione dei lavoratori, in considerazione delle condizioni miserabili in cui vivono molte persone, di vari tipi di *racket*, di migliaia di immigrati clandestini privi di qualunque diritto che lavorano nei campi o in ristoranti.

Del resto, si deve amaramente constatare che la perdurante mancanza di rispetto per il lavoro manuale effettivo nei campi e lungo la *food chain* rende sempre più difficile invogliare le generazioni future verso il mondo agricolo, negli Stati Uniti come del resto in Italia anche se alcuni segnali di cambiamento si stanno registrando⁴⁹.

Tra gli strumenti più recenti, avviati con l'intento di ridimensionare l'utilizzo del lavoro irregolare in agricoltura e, in particolare, nella filiera agroalimentare, con modalità diverse e/o aggiuntive rispetto a quelle previste dalla già menzionata legge sul caporalato, si annovera il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022⁵⁰; il Piano, articolato in nove azioni prioritarie, non risulta ancora testato nella sua efficacia per cui se ne tracciano i soli tratti distintivi che appaiono maggiormente in linea con i temi qui trattati pur se, in questa prima fase, con un approccio alquanto generico.

In questo programma governativo si prevede che venga disposto il potenziamento della Rete del lavoro agricolo di qualità⁵¹ ma, segnata-

⁴⁹ Altri casi, nazionali ed esteri, vengono riportati nel documento redatto da Oxfam Italia – Open Society European Policy Institute, *Do we need an Eu Ethical Food Label?*, Open Society Foundations, 2020, 15 ss.

⁵⁰ Il Piano è stato approvato dal Tavolo Caporalato, nella riunione del 20 febbraio 2020. Il Tavolo è stato istituito con il d.l. 23 ottobre 2018, n. 119, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 136 del 17 dicembre 2018. Le modalità organizzative e operative sono descritte nel decreto interministeriale del 4 luglio 2019. Come si legge nell'annuncio dato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali «Il Piano è il frutto di oltre un anno di lavori ed è il risultato del confronto tra tutti i membri e partecipanti alle riunioni del Tavolo Caporalato e dei Gruppi: istituzioni (a livello nazionale e locale), rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro del settore agricolo e alimentare, principali associazioni del Terzo settore», [https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/Tavolo-caporalato/Pagine/Piano-triennale-2020-2022.aspx#:~:text=Il%20Piano%20Triennale%20\(2020%2D2022,allo%20sfruttamento%20lavorativo%20in%20agricoltura](https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/Tavolo-caporalato/Pagine/Piano-triennale-2020-2022.aspx#:~:text=Il%20Piano%20Triennale%20(2020%2D2022,allo%20sfruttamento%20lavorativo%20in%20agricoltura).

⁵¹ La Rete del lavoro agricolo di qualità affida all'Istituto di previdenza sociale (INPS) la Presidenza della cabina di regia che sovrintende appunto all'attività della Rete. Alla cabina di regia sono affidati i compiti di monitoraggio, controllo e promozione in

mente, anche l'introduzione di misure relative alla tracciabilità ed alla certificazione dei prodotti agricoli che rendano più trasparenti e visibili le condizioni di lavoro degli operatori della filiera agricola. Ciò in una prospettiva generale di incremento delle aziende agricole sostenibili dal punto di vista economico, sociale e ambientale che possano coniugare le diverse componenti che oggi consentono l'articolarsi di una filiera agroalimentare, ovvero: la qualità dei prodotti, le condizioni di lavoro dignitose, il potenziale economico delle imprese e la crescita ed il benessere dei diversi territori.

Secondo il Piano triennale, dunque «Le priorità d'intervento nell'ambito della filiera produttiva agroalimentare si concentreranno sul contrasto alle pratiche sleali di mercato; l'ampliamento dei contratti di filiera per favorire gli investimenti, l'innovazione, l'aggregazione dei produttori e la responsabilità solidale delle imprese della filiera; la pianificazione delle quote d'ingresso legale dei lavoratori stagionali sulla base dei fabbisogni delle imprese; e la verifica, in collaborazione con le parti sociali, delle tipologie contrattuali, così come la semplificazione degli adempimenti amministrativi per l'assunzione dei lavoratori agricoli»⁵². Tali interventi dovrebbero definitivamente scongiurare il perpetuarsi di quella che, per contro, appare una situazione consolidata nel mondo agricolo dovuta, come si è detto *supra*, alla dispersione di valore che si registra lungo la filiera agroalimentare e che conduce a soddisfare la richiesta (parziale o totale) di lavoro agricolo proprio attraverso il ricorso al lavoro non dignitoso ed irregolare.

4. La sostenibilità etica ed il consumatore

Come è stato sostenuto da più voci⁵³, con la diffusione del Covid-19 ed il conseguente confinamento delle persone, è aumentata la compagine dei consumatori che ha privilegiato l'acquisto di prodotti alimentari contraddistinti da una tracciabilità facilmente percepibile e trasparente e

materia di politiche attive per contrastare il lavoro sommerso e l'evasione contributiva nelle attività agricole. L'INPS, oltre a curare l'istruttoria dei procedimenti di iscrizione e cancellazione delle imprese alla Rete, assicura tutte le attività per l'assolvimento dei compiti specifici affidati alla cabina di regia. La Rete del lavoro agricolo di qualità è stata istituita presso l'INPS con lo scopo precipuo di selezionare le imprese agricole e gli altri soggetti indicati dalla normativa vigente che, su presentazione di apposita istanza, si distinguono per il rispetto delle norme in materia di lavoro, legislazione sociale, imposte sui redditi e sul valore aggiunto.

⁵² Così esplicitamente previsto nel *Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022*, 15.

⁵³ Si veda in particolare Osservatorio del mondo agricolo Enpaia-Censis, op. cit., 17.

provenienti da un percorso di filiera corta che, come si è visto, ha dimostrato una maggiore resilienza agli effetti della pandemia⁵⁴.

Per i ragionamenti che si sono fin qui svolti, appare opportuno rimarcare che la filiera agroalimentare «etica» non solo debba essere trasparente, caratterizzata cioè da tutti i passaggi tracciati del prodotto tra i vari protagonisti secondo già quanto previsto dalla normativa specifica (europea e nazionale), ma anche certificata, laddove la certificazione sia utile al consumatore per individuare in modo immediato il prodotto ottenuto osservando appunto parametri di eticità⁵⁵. In particolare, il rispetto del lavoro come diritto umano comporterebbe l'acquisizione di un valore aggiunto per il prodotto che il consumatore dovrebbe condividere ed apprezzare indirizzando, così, il sistema economico verso obiettivi che non siano soltanto quelli della predazione delle risorse del pianeta ed il risparmio ossessivo.

Si può, al riguardo, obiettare che il rispetto di diritti fondamentali quali il lavoro (regolare) e la salute dei lavoratori, nell'ambito della catena produttiva agroalimentare, debba essere considerato un requisito imprescindibile, tutelato dalle normative vigenti in caso di violazione e dunque non possa essere affidato alle buone pratiche di un imprenditore corretto che certifica il suo comportamento etico.

Altrettanto incongruente appare, secondo questa prospettiva, l'applicazione al prodotto, conformato ai suddetti parametri di eticità, di un prezzo che risulti superiore a quello di uno omologo, realizzato nel rispetto delle regole ma non certificato e dunque non reso "trasparente" agli occhi del consumatore.

⁵⁴ A. FRASCARELLI, *Perché criticare il Green Deal? Cosa conviene davvero all'agricoltura italiana?*, in *Terra e Vita*, n. 22-2020, 1, conferma che «l'accelerazione che ha avuto il Green Deal con l'emergenza Covid-19 è da attribuire alle aspettative dei cittadini-consumatori. In piena emergenza Covid-19, i cittadini consumatori hanno manifestato l'interesse per la sostenibilità ambientale, le interrelazioni con la salute, gli ecosistemi, i modelli sani di consumo» e ribadisce che i consumatori puntano non tanto alla massificazione della produzione quanto ad un cibo che abbia un valore ambientale e sociale. Elementi, questi, che non possono più essere sconosciuti dalla nuova politica agricola e dai suoi osservatori.

⁵⁵ Nel Caso Studio OXFAM-TERRA!, *Sfruttati. Povertà e disuguaglianza nelle filiere agricole in Italia*, Giugno 2018, 9, gli autori del documento si rivolgono al governo sollecitandolo ad una serie di azioni: «Promuovere una maggiore tracciabilità e trasparenza della filiera imponendo: a) l'obbligo di pubblicare la lista completa dei fornitori per tenere traccia di tutti i passaggi lungo la filiera; b) l'obbligo di un sistema di etichettatura trasparente che informi il consumatore sulla provenienza dei prodotti e dei singoli passaggi avvenuti e permetta di aumentare il controllo sociale della filiera; introdurre meccanismi di supporto ai produttori di piccola scala; migliorare il sistema delle OP e rendere vincolante il contratto tra produttori e industriali per ovviare alla attuale frammentazione che non tutela i produttori e scarica i costi sulla vita dei lavoratori; affrontare in modo sistemico la questione migratoria prevedendo canali di accesso legali e sicuri e permessi di lavoro temporaneo per evitare lo sfruttamento dei lavoratori migranti».

Sono tutte questioni di ampio respiro che meritano senz'altro ulteriori approfondimenti ed interventi decisi e mirati del legislatore, anche da parte di quello europeo, pur nella presente fase di revisione della Politica agricola comune che, come è stato già evidenziato *supra*, riceve il 38% del bilancio dell'UE ma molti dei datori di lavoro e degli agricoltori, destinatari dei finanziamenti pubblici, non garantiscono ai loro dipendenti condizioni di lavoro dignitose ed ambienti sicuri. Il paradosso è appunto costituito dall'impianto della PAC che eroga sovvenzioni a imprenditori che non rispettano i contratti di lavoro e le normative sulla sicurezza igienico-sanitaria.

Proprio per rimuovere questa evidente anomalia, in un sistema agricolo europeo così rilevante per il benessere dei cittadini ma anche così costoso per l'intera comunità, che da più parti è stata avanzata la richiesta dell'inserimento di una “clausola sociale” nella prossima versione della PAC, in fase avanzata di elaborazione, da osservare nella assegnazione dei finanziamenti⁵⁶. Il 22 ottobre 2020 con l'approvazione dell'emendamento 732 inserito nella Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante la *Politica agricola comune – sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere e finanziati dal FEAGA e dal FEASR*, per la prima volta, è stata dunque riconosciuta la condizionalità sociale che dispone, anche nella PAC, la tutela dei diritti dei lavoratori braccianti⁵⁷ mediante la previsione di una sanzione amministrativa che

⁵⁶ L'Associazione Rurale Italia, insieme con il Coordinamento Europeo Via Campesina (ECVC), da anni si stanno battendo per il riconoscimento della clausola sociale ed ora si stanno prodigando affinché il Piano Strategico Nazionale della nuova PAC accolga questo importante principio. Secondo quanto dichiarato nel Comunicato Stampa del 9 novembre 2020, *Condizionalità sociale degli aiuti PAC: la battaglia del Piano Strategico Nazionale*, in http://www.assorurale.it/cs_ari_su_condizionalita_sociale_e_piani_strategic.html: «Nel disastroso panorama della riforma della PAC da poco licenziata dal Parlamento Europeo c'è un piccolo spiraglio di luce: la condizionalità sociale a cui verranno sottoposti i contributi erogati. Questo semplice principio di giustizia sociale – che sancisce come non si debbano dare, o si debbano togliere, fondi pubblici a chi si macchia di reati legati allo sfruttamento del lavoro – finora non era mai stato inserito nell'impalcatura del più importante programma del bilancio UE, che ammonta a poco meno del 35% del suo bilancio annuale, circa 390 miliardi di euro per i prossimi sette anni».

⁵⁷ L'emendamento 732 così dispone: Articolo 11 *bis*. Principio e campo di applicazione della condizionalità sociale: 1. Gli Stati membri includono nel proprio piano strategico della PAC un sistema di condizionalità, in virtù del quale è applicata una sanzione amministrativa ai beneficiari che ricevono pagamenti diretti a norma del capo II e del capo III del presente titolo o premi annuali di cui agli articoli 65, 66 e 67, se non rispettano le condizioni di lavoro e di occupazione applicabili e/o gli obblighi del datore di lavoro derivanti da tutti i pertinenti contratti collettivi e dalla legislazione sociale e del diritto del lavoro a livello nazionale, unionale e internazionale. 2. Le norme su un sistema efficace e proporzionato di sanzioni amministrative da inserire nel piano strategico della PAC rispettano le disposizioni di cui al titolo IV, capo IV, del regolamento (UE).

colpisce appunto i beneficiari dei pagamenti diretti o dei premi annuali non rispettosi delle regole in materia di diritto del lavoro valevoli a livello nazionale, unionale ed internazionale. L'altro elemento di novità presente nell'emendamento appena varato, e meritevole di segnalazione, è che il sistema di condizionalità va inserito nei Piani strategici che gli stati membri devono redigere nell'ambito della PAC. Oltre all'emendamento 732, già approvato, è opportuno ricordare che sono stati presentati altri emendamenti concernenti la condizionalità sociale: ciò denota un nuovo interesse delle istituzioni europee, impegnate nella programmazione del prossimo quinquennio della PAC, ai temi della giustizia sociale ed alla produzione di alimenti eticamente «sicuri» in quanto ottenuti con fondi pubblici ma senza lo sfruttamento di lavoratori.

Naturalmente la clausola sociale, che potrà essere utilizzata nelle procedure di assegnazione dei finanziamenti europei, non sostituirà la certificazione etica in quanto svolge una funzione certamente diversa da essa e non può, dunque, porsi in alternativa a questo strumento di trasparenza e conoscenza che il produttore offre al consumatore in merito all'avvenuto rispetto delle pratiche sostenibili nel processo produttivo. Tuttavia occorre affermare che una certa cautela va comunque sempre osservata quando si parla di certificazione etica delle filiere agroalimentari, perché, come rileva Torre⁵⁸, «affidare solo all'autocertificazione oppure alla certificazione presso enti privati l'«attestazione di eticità» potrebbe essere una soluzione inefficace ed alimentare il mercato nero “del bollino etico”», in quanto non sempre la certificazione appare credibile, essendo affidata prevalentemente ad agenzie specializzate e solo nelle esperienze più recenti anche ad enti certificatori accreditati dallo Stato. Gli standard privati presentano, inoltre, una serie di limiti concernenti l'effettivo rispetto

L'emendamento è stato presentato nell'ambito della Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio così rubricata: P9_TA-PROV(2020)0287, *Politica agricola comune – sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere e finanziati dal FEAGA e dal FEASR I*, Emendamenti del Parlamento europeo approvati il 23 ottobre 2020, alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (COM(2018)0392 – C8-0248/2018 – 2018/0216(COD)).

⁵⁸ V. TORRE, *op. cit.*, 314. Dal suo punto di vista «sarebbe più opportuno intervenire sull'apparato sanzionatorio a carico delle imprese, includendo forme di sanzioni che incidano sull'immagine dell'azienda» perché la reputazione è considerata un capitale da preservare. Del resto anche nel settore più specifico della sicurezza alimentare, il profilo reputazionale a volte è più importante di quello patrimoniale. Si pensi alle conseguenze che discendono sull'immagine dell'azienda in caso di scandali alimentari (v. da ultimo il caso «Prosciutttopoli»).

dei parametri definiti e la mancanza di controlli adeguati⁵⁹. Quindi, laddove possibile, la clausola sociale e la certificazione potrebbero operare congiuntamente.

Utile potrebbe risultare, peraltro, un'applicazione più diffusa del c.d. «indice di congruità»⁶⁰, consistente nella combinazione dei tre fattori fondamentali oggettivi che normalmente contraddistinguono un'impresa agroalimentare: i contributi pagati ai braccianti impiegati nel campo durante la raccolta, il numero di ettari coltivati e quello dei quintali prodotti; tale indice potrebbe accompagnare in etichetta la certificazione di eticità assegnata all'azienda.

Bisognerebbe definire, peraltro, su quali soggetti gravano gli oneri della certificazione che, per le ragioni appena descritte, rileva come un interesse pubblico della collettività dei consumatori oltre che dei lavoratori impiegati nella produzione dell'alimento e dunque potrebbe essere effettuata anche con misure agevolative o di incentivazione a favore dei produttori che la richiedono.

È evidente che questo ulteriore elemento di qualificazione del prodotto potrà comportare anche la determinazione di un prezzo di vendita più elevato rispetto ad un prodotto omologo, come si è già chiarito. Ma, come è stato opportunamente sottolineato⁶¹ «L'obiettivo dev'essere rendere antieconomico lo sfruttamento, perché più facilmente rintracciabile dagli organi preposti e dai cittadini. Perché è proprio grazie ai cittadini, ai consumatori, che può avviarsi un "controllo sociale" lungo la filiera».

La certificazione⁶² della filiera «etica» sarà, allora, un atto di responsabilità non solo del produttore, che dichiarerà, attraverso un'etichetta «narrante» il mancato utilizzo dello sfruttamento della manodopera nella produzione dei beni posti in vendita, ma anche del consumatore, messo a conoscenza delle modalità corrette di realizzazione dell'alimento che si accinge ad acquistare e per il quale è disposto a sostenere degli oneri economici maggiori (*premium price*).

Questo diverso atteggiamento del consumatore può apparire in controtendenza rispetto alla deriva verso cui *l'agribusiness* sta conducendo il cibo di cui si nutrono gli abitanti del pianeta, rendendolo sempre più

⁵⁹ F. S. CARUSO, Certificazioni e lavoro nelle filiere agroalimentari. Il caso GlobalGap in Italia, in *Meridiana* No. 93, *Agricoltura e Cibo*, 2018, 231 ss.

⁶⁰ Su questi aspetti si v. A. MANGANO, *Lo sfruttamento nel piatto. Quello che tutti dovremmo sapere per un consumo consapevole*, Bari-Roma, 2020, 167 ss.

⁶¹ F. CICONTE, S. LIBERTI, op. cit., 38.

⁶² Sul tema della certificazione, come strumento di tutela preventiva del consumatore, almeno per ciò che concerne la qualità del prodotto ma il concetto potrebbe estendersi anche alla sua eticità si veda R. SAJA, *Standards e contratti di certificazione nel settore agroalimentare*, in F. ALBISINNI, M. GIUFFRIDA, R. SAJA, A. TOMMASINI, *I contratti nel mercato agroalimentare*, Roma-Napoli, 2013, 310.

prossimo ad una merce⁶³, realizzata con l'utilizzo del lavoro irregolare e con criteri non sostenibili. Per quanto riguarda il nostro Paese, oltre al rischio che prodotti tipici della tradizione agroalimentare italiana si trasformino in *commodity*, commercializzabili sui mercati interni ed esteri a basso costo, si prefigura il pericolo della perdita graduale delle peculiarità qualitative e reputazionali che hanno, storicamente, contraddistinto le produzioni italiane nel mondo⁶⁴.

Un'indagine condotta dalla Federconsumatori-OXFAM⁶⁵ ha, tuttavia, acclarato come il 74 per cento dei consumatori intervistati abbia dichiarato di essere comunque disponibile ad acquistare un prodotto libero da dinamiche di sfruttamento dei lavoratori, indipendentemente dal prezzo, mentre per il 21,8 per cento il fattore determinante nella scelta rimanga comunque il prezzo e dunque la non esosità della spesa alimentare⁶⁶.

Ciò nonostante, il conseguimento della sostenibilità etica nella filiera agroalimentare non può e non deve essere delegato ai soli consumatori meglio informati, con maggiore disponibilità economica ed in grado di operare, autonomamente, delle scelte consapevoli e responsabili quando acquistano prodotti destinati alla loro alimentazione. Occorre un impegno serio e duraturo da parte delle istituzioni, nazionali ed europee, che pur avvalendosi delle etichette e delle certificazioni alimentari per migliorare la tracciabilità della filiere agro-alimentari e combattere le pratiche commerciali sleali, siano al contempo determinati nell'utilizzo degli strumenti giuridici idonei alla tutela dei lavoratori nei campi e dei loro diritti fondamentali.

⁶³ Al riguardo è utile anche l'analisi svolta per conto della Commissione europea dal Group of Chief Scientific Advisors, *Towards a Sustainable Food System. Moving from food as a commodity to food as more of a common good*, Brussels, March 2020, 31 ss.

⁶⁴ Sul punto si veda la recente esperienza di una delle produzioni più rappresentative qual è il pomodoro e le considerazioni svolte da L. CHIARELLO, *L'Italia sovrana del pomodoro. Il suo prezzo il più alto al mondo. Ma resta una commodity*, in *ItaliaOggi*, 4 novembre 2020, 22.

⁶⁵ B. ARDÙ, *Gli italiani dicono no allo sfruttamento nei campi: 3 su 4 disposti a pagare di più per una «spesa responsabile»*, in *La Repubblica*, 9 luglio 2019.

⁶⁶ Sul punto, inoltre, Oxfam Italia - Open Society European Policy Institute, op. cit., 4: «While agriculture continues to use exploitative practices, the demand for more sustainable food supply chains is increasing worldwide. Evidence suggest that consumers —particularly the young—want to shop 'guilt free' and are prepared to pay a premium price for more ethical products, or even change retailers. However, surveys show that only a small number of consumers feel they have sufficient information to make fully informed food decisions».

**Dialoghi fra il diritto e le scienze:
agricoltura, alimentazione, ambiente**

diretta da

Stefano Masini Vito Rubino

1. Stefano Masini Vito Rubino (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, 2021.

ISBN 979-12-5965-033-7



€ 20,00